

**Laporan Penelitian Kompetitif Kelompok
(Penelitian Dasar Pengembangan Program Studi)**

**REKAYASA HUKUM DALAM PENGGANTIAN
OBYEK WAKAF (STUDI KASUS TUKAR GULING
TANAH WAKAF UNTUK PROYEK JALAN TOL
SEMARANG -DEMAK)**

Oleh :

Dr. H. Ja'far Baehaqi, S.Ag, M.H.

NIP. 19730821 200003 1 002

2021087303

Dr. H. Nur Khoirin, M.Ag.

NIP. 19630801 199203 1 001

NIDN : 2001086301

Rosman Pangestu

NIM. 1802026111



**Dibiayai dengan Anggaran DIPA BOPTN
LP2M UIN Walisongo Semarang
Tahun 2022**



KEMENTERIAN AGAMA REPUBLIK INDONESIA
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI WALISONGO SEMARANG
LEMBAGA PENELITIAN DAN PENGABDIAN
KEPADA MASYARAKAT

Jalan Walisongo No. 3-5 Semarang 50185
Email: lp2m@walisongo.ac.id, Website: lppm.walisongo.ac.id

SURAT KETERANGAN

Nomor : 1707/Un.10.0/L.1/TA.00.08/12/2022

Ketua Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LP2M) UIN Walisongo Semarang, dengan ini menerangkan bahwa penelitian yang dibiayai oleh Anggaran DIPA-BOPTN tahun 2022 dengan judul:

**REKAYASA HUKUM DALAM PENGGANTIAN OBYEK WAKAF (STUDI KASUS
TUKAR GULING TANAH WAKAF UNTUK PROYEK JALAN TOL SEMARANG -
DEMAK)**

adalah benar-benar merupakan hasil penelitian Dasar Pengembangan Program Studi yang dilaksanakan oleh:

Nama Ketua : Dr. Ja'far Baehaqi, S.Ag, M.H.
NIP/ID Peneliti : 19730821 200003 1002/202108730307113
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Nama Anggota : Dr. Nur Khoirin, M.Ag.
NIP/ID Peneliti : 19630801199203001
Jabatan Fungsional : Lektor Kepala
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Nama Anggota : Rosman Pangestu
NIM : 1802026111
Jabatan : Mahasiswa
Fakultas : Syari'ah dan Hukum

Demikian surat keterangan ini kami buat untuk dipergunakan sebagaimana mestinya.

Semarang, 6 Desember 2022
Ketua

AKHMAD ARIF JUNAIDI



ABSTRAKS

Penggantian tanah wakaf merupakan persoalan problematik. Penelitian ini bertujuan untuk mencari jawab atas dua permasalahan. Pertama, bagaimana mekanisme dan prosedur penggantian tanah wakaf terdampak proyek Tol Semarang-Demak? Kedua, bagaimana rekayasa hukum dalam penggantian tanah wakaf untuk proyek jalan tol Semarang-Demak?

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif empiris dengan hukum doktrinal sebagai optik dan data-data lapangan sebagai basis analisis. Pendekatan yang dipakai adalah pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan analitis, dan pendekatan konseptual. Kerangka teori yang dipakai adalah teori hilah, teori mashlahah dan teori hukum fungsional. Obyek studi difokuskan pada penggantian tanah wakaf dengan Kabupaten demak sebagai locus penelitian. Analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif model interaktif.

Penelitian ini menemukan bahwa penggantian tanah wakaf terdampak proyek Tol Semarang-Demak mengacu kepada berbagai regulasi umum tentang pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum dan regulasi khusus tentang wakaf. Sesuai ketentuan dalam regulasi-regulasi dimaksud, penggantian tanah wakaf dilakukan melalui banyak tahapan dengan syarat pemenuhan berbagai dokumen pendukung dalam konteks perizinan dan melibatkan banyak pihak. Pada kenyataannya, terdapat beberapa tahapan yang secara riil harus ditempuh, namun tidak diatur dalam regulasi. Juga terjadi ketidaktertiban prosedur waktu dalam pelaksanaan tahapan-tahapan perizinan.

Banyaknya tahapan yang ditempuh dan pelibatan banyak pihak dalam proses penggantian tanah wakaf merupakan upaya dan rekayasa hukum untuk menjamin kemashlahatan, baik berupa keabadian tanah wakaf maupun peruntukannya. Rekayasa yang dilakukan merupakan perbuatan/tindakan yang tidak dilarang menurut syara'. Oleh karena itu, rekayasa penggantian tanah wakaf adalah boleh dan sah. Rekayasa

hukum itu sebagaimana tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan merupakan manifestasi dari instrumentasi hukum secara fungsional. Berbagai peraturan perundang-undangan, terutama Undang-Undang Wakaf dan peraturan-peraturan pelaksanaannya telah menjadi sarana dalam pencapaian tujuan pembangunan. Bahkan Undang-Undang Wakaf, tidak seperti peraturan perundang-undangan yang lain, mampu melakukan penetrasi hingga begitu dalam menjangkau hal-hal yang bersifat teologis. Hal itu wajar karena Undang-Undang Wakaf tidak lain adalah hasil positivisasi fiqh/hukum Islam.

Kata kunci : rekayasa hukum, keabadian wakaf, nilai dan manfaat wakaf, instrumentasi hukum untuk pembangunan.

ABSTRACT

Replacement of waqf land is a problematic issue. This study aims to find answers to two problems. First, what are the mechanisms and procedures for replacing waqf land affected by the Semarang-Demak Toll Road project? Second, how is the legal engineering in replacing waqf land for the Semarang-Demak toll road project?

This type of research is empirical normative legal research with doctrinal laws as optics and field data as the basis of analysis. The approach used is a statutory approach, an analytical approach, and a conceptual approach. The theoretical framework used is hilah theory, mashlahah theory and functional law theory. The object of the study is focused on replacing waqf land with Demak Regency as the research locus. Data analysis used interactive model qualitative analysis techniques.

This study found that the replacement of waqf land affected by the Semarang-Demak Toll Road project refers to various general regulations regarding land acquisition for the construction of public facilities and specific regulations regarding waqf. In accordance with the provisions in the regulations referred to, the replacement of waqf land is carried out through many stages with the condition that various supporting documents are fulfilled in the context of licensing and involve many parties. In reality, there are several stages that must be taken in real terms, but are not regulated in regulations. There was also a time procedure disorder in the implementation of licensing stages.

The many stages taken and the involvement of many parties in the process of replacing waqf land is an effort and legal engineering to guarantee the benefit, both in the form of the immortality of the waqf land and its designation. Engineering

carried out is an act/action that is not prohibited according to syara'. Therefore, engineering to replace waqf land is permissible and legal. Legal engineering, as stated in various laws and regulations, is a manifestation of functional legal instrumentation. Various laws and regulations, especially the Waqf Law and its implementing regulations have become a means of achieving development goals. In fact, the Waqf Law, unlike other laws and regulations, is able to penetrate so deeply in reaching theological matters. This is reasonable because the Waqf Law is nothing but the result of the positivization of Islamic fiqh/law.

Keywords: legal engineering, waqf perpetuity, value and benefits of waqf, legal instrumentation for development

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur ke hadirat Allah SWT atas limpahan nikmat dan karunia-Nya yang tiada tara. Shalawat dan salam semoga tetap terlimpahkan kepada rasulullah Muhammad SAW yang telah menuntun umat manusia dari kegelapan dan kehinaan menuju keimanan dan kemuliaan. Shalawat dan salam semoga juga terlimpahkan kepada para sahabat, keluarga dan para pengikut sunnahnya hingga akhir zaman.

Penggantian harta benda wakaf merupakan salah satu problem perwakafan yang senantiasa aktual dan bersifat krusial. Ada setidaknya tiga alasan untuk itu. Pertama, secara apriori penggantian berkonotasi negatif, karena berarti tidak abadinya harta benda wakaf. Padahal, substansi wakaf terletak pada keabadiannya. Kedua, penggantian harta benda wakaf semakin sering terjadi seiring dengan semakin banyaknya tanah wakaf yang terdampak pembangunan sarana prasarana umum. Penggantian harta benda wakaf model ini bersifat keharusan. Tidak ada alternatif selain menyerahkan tanah wakaf dan selanjutnya menerima ganti rugi berupa tanah pengganti. Ketiga, penggantian harta benda wakaf, terutama tanah lebih mudah untuk dilakukan dengan jaminan keabadian obyek wakaf. Sebab, mekanisme pemberian ganti rugi berupa tanah pengganti telah mencerminkan adanya jaminan keabadian itu.

Mekanisme penggantian harta benda wakaf berupa tanah yang terdampak proyek tol melalui beberapa tahapan dan melibatkan banyak pihak. Banyaknya tahapan dan pihak yang terlibat merupakan upaya (rekayasa) untuk memastikan bahwa penggantian tanah wakaf tidak meniadakan atau mengurangi nilai tanah wakaf, sebaliknya justru menjadikannya lebih luas dan meningkatkan nilai serta manfaatnya.

Dalam kaca mata fiqh, penggantian tanah wakaf yang dilakukan disertai dengan sebuah rekayasa adalah diperbolehkan. Kebolehan ini bukan merupakan hukum asal, melainkan karena terpaksa dan bersifat pengecualian. Sebab, tanah wakaf akan dipakai untuk pembangunan fasilitas umum.

Rekayasa yang dilakukan merupakan perbuatan yang tidak dilarang, antara lain melalui mekanisme perizinan yang rumit dan berliku, adanya pihak ketiga pemilik tanah pengganti, dan nazhir tidak menerima pembayaran harga tanah wakaf, melainkan tanah pengganti. Lebih dari itu, penggantian tanah wakaf dilakukan untuk kemashlahatan tanah wakaf itu sendiri dengan menjamin keabadian wakaf dan peruntukannya serta meningkatkan nilai-manfaatnya.

Dikeluarkannya Undang-Undang Wakaf telah berperan positif dan sinergis dengan berbagai peraturan perundang-undangan terkait pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum. Undang-Undang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya merupakan *lex specialis* sejauh menyangkut tanah wakaf yang berdampak pembangunan fasilitas umum. Undang-Undang Wakaf mampu melakukan penetrasi hingga begitu dalam menjangkau hal-hal yang bersifat teologis. Maklum, wakaf merupakan pranata Islam yang di dalamnya terkandung aspek ritual peribadatan yang berdimensi pahala-surga dan aspek ekonomi secara fungsional yang berdimensi kesejahteraan umat. Dengan demikian, Undang-Undang Wakaf yang notabene transformasi fiqh dan hukum Islam sarat dengan fungsi instrumentalnya sebagai sarana pencapaian tujuan pembangunan nasional.

Buku yang ada di hadapan pembaca ini merupakan laporan hasil penelitian berjudul “Rekayasa Hukum dalam Penggantian Obyek Wakaf (Studi Kasus Tukar Guling Tanah Wakaf untuk Proyek Jalan Tol Semarang - Demak)”. Buku ini berupaya memotret proses penggantian tanah wakaf di Demak dan selanjutnya menganalisisnya dalam perspektif fiqh dan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah dikemukakan di atas.

Disadari sepenuhnya bahwa banyak para pihak yang turut berperan dalam pelaksanaan penelitian. Untuk itu disampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Rektor UIN Walisongo yang telah memungkinkan dilaksanakannya penelitian ini;

2. Pimpinan LP2M UIN Walisongo Semarang yang telah memberikan kepercayaan untuk melaksanakan penelitian ini;
3. Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah, terutama Bidang Penerangan Agama Islam; Badan Wakaf Indonesia Provinsi Jawa Tengah, Nazhir Wakaf tanah terdampak proyek Tol Semarang-Demak; dan Satuan Kerja Pengadaan Tanah pada Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) yang telah berbagi sebagian informasi dan dokumen terkait penggantian tanah wakaf di institusinya masing-masing;
4. Para pegawai dan staf pada berbagai institusi tersebut yang telah bersedia diwawancarai;
5. Berbagai pihak yang telah membantu selesainya penelitian ini yang tidak mungkin disebut satu persatu di sini.

Disadari pula sepenuhnya bahwa banyak kekurangan dalam pelaksanaan penelitian maupun penulisan laporannya ini. Untuk itu dimohon masukan dari berbagai pihak demi perbaikan dan peningkatan pelaksanaan penelitian pada tahun-tahun mendatang.

Semarang, 28 Nopember 2022
Ketua/Anggota

Dr. H. Ja'far Baehaqi, S.Ag, M.H.

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Abstraks	iii
Kata Pengantar	vii
Daftar Isi	x
Daftar Tabel	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	4
C. Tujuan Penelitian	4
D. Kajian Penelitian Terdahulu	4
E. Kerangka Teori	7
1. Teori Teori <i>Hilah</i>	8
2. Teori Mashlahah	11
3. Teori Hukum Fungsional (Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial)	12
F. Metode Penelitian	13
G. Sistematika Pembahasan	16
BAB II PERUBAHAN BENDA WAKAF DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	19
A. Wakaf dalam Perspektif Hukum Islam.....	20
1. Pengertian Wakaf	20
2. Tujuan Wakaf	21
3. Rukun dan Syarat Wakaf	23
4. Penggantian Benda Wakaf	24
5. Hukum Penggantian Benda Wakaf	26
6. Hilah Hukum Penggantian Benda Wakaf	31
B. Wakaf dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	38
1. Kedudukan Wakaf	39
2. Fasilitasi Pengelolaan Benda Wakaf	41
3. Ikhtiar Pendayagunaan Benda Wakaf	43

a. Alternatif Wakaf Temporer	44
b. Perluasan Obyek Wakaf	45
c. Peruntukan Harta Wakaf	46
4. Perlindungan Benda Wakaf	47
a. Larangan Perubahan Status Benda Wakaf	48
b. Sanksi Pidana	48
c. Perubahan Benda Wakaf Untuk Kepentingan Umum	51
BAB III PELAKSANAAN TUKAR GULING TANAH	
WAKAF PROYEK TOL SEMARANG-DEMAK ...	53
A. Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum	53
B. Tanah Wakaf Terkena Proyek Tol Semarak	58
C. Syarat-syarat dan Prosedur Penggantian Tanah Wakaf	67
1. Akta Ikrar Wakaf	74
2. Sertifikat Wakaf	75
3. Pengesahan Nazhir	76
4. Perjanjian Tukar Menukar Harta Wakaf	78
5. Tim Penetapan Keseimbangan Nilai dan Manfaat	80
6. Rekomendasi BWI	85
7. Izin Tukar Menukar Wakaf	87
D. Pelaksanaan Penggantian Tanah Wakaf	91
1. Penggantian Wakaf Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu Klaster 3	91
2. Penggantian Wakaf Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu Klaster 10	93
3. Penggantian Wakaf Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu Klaster 19	95
4. Penggantian Wakaf Yayasan Pondok Pesantren Miftahul Ulum	97
BAB IV REKAYASA HUKUM DALAM PENGGANTIAN	
TANAH WAKAF UNTUK PROYEK TOL	
SEMARANG-DEMAK	99
A. Rekayasa Hukum untuk Kepentingan Umum dalam Islam	101
B. Analisis Tukar Guling Tanah Wakaf untuk Jalan Tol Menurut Fiqh	108

C.	Analisis Pelaksanaan Tukar Guling Tanah Wakaf Untuk Proyek Tol Semarang Demak dalam Peraturan Perundang- undangan	118
1.	Transformasi Fiqh Plus	119
2.	Tidak Terikat Pada Satu Madzhab Tertentu	121
3.	Unifikasi Berorientasi pada Solusi	122
4.	Bersifat Eksepsional	123
5.	Kepentingan Umum Sebagai Prioritas dan Acuan Hukum	124
6.	Prosedur Berliku dan Rancu Untuk Menjamin <i>Clear</i> and <i>Clean</i>	126
7.	Hukum Sebagai Instrumen Pembangunan	133
BAB V PENUTUP		141
A.	Simpulan	141
B.	Temuan	151
C.	Saran	152
DAFTAR PUSTAKA		153

DAFTAR TABEL

Tabel 1	: Hukum Penggantian Benda Wakaf	29
Tabel 2	: Perbuatan Pidana dan Sanksi Pidana	49
Tabel 3	: Daftar Kebutuhan Tanah Tol Semarang-Demak	53
Tabel 4	: Rekap Data Tanah Yayasan Sunan Kalidjogo Kadilangu Yang Terdampak/Terisolir Pengadaan Tanah Pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak	60
Tabel 5	: Data Tanah Wakaf Terdampak Pembangunan Tol Semarang-Demak	65
Tabel 6	: Contoh Surat Keputusan Pemberian Izin Pertukaran Tanah Wakaf	87
Tabel 7	: Deskripsi Tanah Wakaf Kluster 3	92
Tabel 8	: Deskripsi Tanah Pengganti Tanah Wakaf Kluster 3...	92
Tabel 9	: Deskripsi Tanah Wakaf Kluster 10.....	94
Tabel 10	: Deskripsi Tanah Pengganti Tanah Wakaf Kluster 10.	94
Tabel 11	: Deskripsi Tanah Wakaf Kluster 19.....	95
Tabel 12	: Deskripsi Penilaian Keseimbangan Nilai dan Manfaat Tanah Wakaf Kluster 19 dan Tanah Pengganti	96
Tabel 13	: Perbandingan Nilai Tanah Wakaf dan Tanah Pengganti	129
Tabel 14	: Perbandingan Tanah Wakaf dan Tanah Pengganti dalam Beberapa Aspek	132
Tabel 15	: Transaksi Jual Beli antara SPT dan Pemilik Tanah Pengganti	138
Tabel 16	: Transaksi Tukar Menukar antara Nazhir dan SPT.....	139
Tabel 17	: Transaksi Jual Beli dan Tukar Menukar antara Nazhir, SPT dan Pemilik Tanah Pengganti	

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Doktrin keabadian harta wakaf telah menjadi kesepakatan seluruh ulama (ijma') dan ditaati oleh kaum muslimin. Tidak jarang di beberapa daerah prinsip ini diterapkan secara saklek dan kaku. Di sebagian Sumatera misalnya, ada masjid tua yang sudah rusak dibiarkan tetap berdiri di samping masjid baru yang megah. Dibeberapa masjid, keramik lama, sajadah, karpet, dan barang-barang lama milik masjid yang sudah tidak terpakai, tetap disimpan entah sampai kapan. Harta wakaf hanya diperbolehkan mengambil manfaat yang dihasilkan. Harta wakaf tidak boleh dijualbelikan, diwaris, maupun dihibahkan kepada orang lain. Demikian juga tujuan wakaf (*mauquf 'alaih*) tidak boleh dialihkan dari niat awalnya. Misalnya, niat *wakif* mewakafkan tanahnya adalah untuk kemakmuran masjid tertentu, atau lembaga pendidikan tertentu, maka tidak bisa dialihkan ke masjid atau lembaga pendidikan yang lain sampai kapanpun (Al-Syathiri, n.d.: 157).

Prinsip keabadian wakaf juga menjadi dasar penting peraturan perundang-undangan wakaf di Indonesia. Pasal 40 Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menyebutkan dengan tegas bahwa, *Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang ; dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukan, atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya.* Dari ketentuan ini, maka hukum asal ('*azimah*) benda wakaf harus tetap dan tidak boleh dirubah, baik bendanya maupun peruntukannya.

Perubahan atau penggantian benda wakaf, yang dalam istilah fiqh sering disebut *istibdal* atau *ibdal* ini, kebolehanannya merupakan pengecualian (*rukhsah*) dengan alasan-alasan yang diperbolehkan oleh Syari'ah dan undang-undang. Alasan *istibdal* yang diijinkan

adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41, yaitu *apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan itu akan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tataruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah*. Alasan pengecualian tersebut dalam PP-25/2018 yang merupakan perubahan dari PP-42/2006 Tentang Pelaksanaan UU-41/2004 Tentang Wakaf, ditambahkan, yaitu jika harta benda Wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar Wakaf, dan istibdal dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak (Pasal 49 ayat 2). Kebolehan perubahan benda wakaf itupun dengan mekanisme dan prosedur yang rumit. Seperti harus mendapatkan persetujuan dari Badan Wakaf Indonesia (BWI) dan ijin dari Menteri Agama, serta benda penukar harus memiliki nilai dan manfaat sekurangnya sama dengan harta wakaf semula. Misalnya, jika harta wakaf semula berupa tanah atau bangunan, maka harus ditukar dengan tanah atau bangunan yang nilainya sama.

Penggantian atau perubahan benda wakaf, khususnya untuk pembangunan kepentingan umum, meskipun sudah diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, tetapi dalam penerapannya di lapangan sering menimbulkan masalah hukum yang pelik. Kasus istibdal wakaf yang terbaru adalah proyek pembangunan jalan Tol Semarang-Demak sepanjang 23,99 km yang mengena setidaknya 83 titik tanah wakaf di Demak. Tanah wakaf yang paling banyak terdampak adalah milik Yayasan Sunan Kalidjogo Kadilangu yang meliputi 73 titik dengan luas 116.244 m², tersebar di tiga Kecamatan Sayung, Wonosalam dan Demak (Kantor Kementerian Agama Kabupaten Demak, 2021).

Proyek jalan tol yang menghabiskan dana Rp 7,710 triliun, dan ditargetkan bisa dibuka tahun 2024

ini dikhawatirkan bisa molor karena terkendala *istibdal* tanah wakaf yang harus dilaksanakan sesuai prosedur dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tanah wakaf yang terkena proyek tol itu sebagian berupa tambak dan sawah dengan luas bervariasi, mulai 2 m², 6 m², 14 m², dan yang lain luas adalah 7.323 m². Menurut ketentuan, tanah-tanah tersebut nantinya harus ditukar dengan tanah yang sama di tempat lain, yang nilainya sekurang-kurangnya sama dengan tanah asal. Misalnya, 2 m² harus diganti tanah sekurang-kurangnya 2 m² di tempat yang lain. *Nazhir* tidak diperbolehkan menerima uang pengganti. Meskipun dipergunakan untuk kepentingan umum. Karena dengan demikian, benda wakafnya akan hilang. Tetapi jika penggantian wakaf itu dilaksanakan apa adanya, sesuai dengan norma hukumnya, 2 m² diganti dengan 2 m² di tempat yang lain, maka sudah barang tentu akan kehilangan nilai manfaatnya. Di samping ada hambatan administrasi pertanahan. Tidak bisa dibayangkan bagaimana repotnya memproses sertifikat wakaf yang luasnya hanya 2 m² atau 6 m².

Permasalahannya adalah, apakah *istibdal* wakaf yang luasnya hanya beberapa meter itu bisa digabung (*merger*)? Misalnya, beberapa titik yang luasnya kurang dari 100 m² digabung menjadi satu, dengan *nazhir* yang sama atau gabungan beberapa *nazhir*. Demikian juga, tanah wakaf milik Yayasan Kalidjogo yang ada 73 titik terpencar-pencar, apakah boleh ditukar dengan tanah di satu blok yang sama? Tujuannya adalah untuk meningkatkan nilai manfaat wakaf, di samping memudahkan panitia mencarikan tanah pengganti, dan juga dapat menyederhanakan administrasi pertanahan yang rumit.

Dari permasalahan hukum *istibdal* wakaf tersebut, maka kiranya perlu dicarikan *hilah hukum*, yaitu rekayasa hukum untuk keluar dari hukum asal (*'azimah*) untuk mewujudkan tujuan hukum (*maqashid*), dengan

melakukan kajian yang obyektif dan mendalam. Dengan demikian, pelaksanaan *istibdal* wakaf, khususnya untuk pembangunan Tol Semarang, dalam pelaksanaannya tidak menyalahi Syari'ah dan peraturan perundang-undangan wakaf.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana mekanisme dan prosedur penggantian tanah wakaf untuk proyek jalan tol Semarang-Demak?
2. Bagaimana rekayasa hukum dalam penggantian tanah wakaf untuk proyek jalan tol Semarang-Demak?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui mekanisme dan prosedur penggantian tanah wakaf untuk proyek jalan tol Semarang-Demak.
2. Mengetahui rekayasa hukum dalam penggantian tanah wakaf untuk proyek jalan tol Semarang-Demak.

D. Kajian Terdahulu

Kajian khusus tentang penggantian atau tukar guling tanah wakaf masih belum banyak dilakukan secara komprehensif. Terdapat beberapa tulisan, baik dalam bentuk penelitian skripsi, tesis, disertasi, maupun dalam artikel-artikel jurnal mutakhir yang berhasil dilacak, diantaranya adalah:

Pertama, penelitian Bambang Hardiyanto (Hardiyanto, 2018: 1-27) berjudul "Kajian Yuridis Pelaksanaan Tukar Guling Tanah Wakaf Akibat Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tol Solo-Semarang (Studi Di Kabupaten Boyolali)". Temuannya antara lain, bahwa mekanisme pelaksanaan tukar guling tanah wakaf akibat pengadaan tanah untuk pembangunan jalan tol di Desa Mojolegi dan Desa Denggungan Kecamatan Banyudono Kecamatan Teras Kabupaten Boyolali dilaksanakan

dengan mengacu pada ketentuan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Perpres ini cenderung menabrak berbagai peraturan perundang-undangan tentang wakaf yang sudah ada, sehingga perlu diselaraskan.

Kedua, artikel yang disusun oleh Musyfikah Ilyas (Ilyas, 2016: 138-150) yang berjudul, “Istibdal Harta Benda Wakaf Perspektif Hukum Islam”. Fokus kajiannya bersifat yuridis normatif, dan tidak berangkat dari data empiris di lapangan. Menurutnya, *Istibdal* merupakan solusi dalam menghadapi keadaan-keadaan tertentu seperti harta benda wakaf yang tidak produktif karena umur yang sudah tua, rusak dan terbenkakai sehingga tidak bisa dimanfaatkan lagi. Perspektif hukum Islam *istibdal* pada harta benda wakaf boleh dilakukan dengan berbagai pertimbangan dan kemaslahatan umat.

Ketiga, tulisan Ali Salama Mahasna & Nani Almuin (Mahasna, Ali Salama & Almuin, 2019: 86-104) berjudul “Analisis *Hukum Tukar Guling Tanah Wakaf (Studi Kasus Tanah Wakaf Di Indonesia)*”. Proses Tukar Guling Tanah Wakaf di Indonesia untuk dimanfaatkan sebagai fasilitas umum dan fasilitas sosial lainnya saat ini tidak menjadi masalah hukum yang pelik. Hal ini karena proses dan pelaksanaannya sudah diatur dalam Undang-undang Nomor 41 tahun 2004 Tentang Wakaf dan berbagai peraturan teknis dibawahnya.

Keempat, tulisan Ramlan (Ramlan, 2020: 1-15) berjudul “Tukar Guling Harta Wakaf Menurut Fikih Syafi’iyah Dan Peraturan Perundang-Undangan”. Kajian ini bersifat normatif, dan tidak menyoroti satu kasus. Kesimpulannya, menurut Fiqh Syafi’iyah, *istibdal* wakaf cenderung tidak diperbolehkan, kecuali ada alasan-alasan khusus, seperti harta wakaf tidak lagi bermanfaat.

Kelima, tulisan Atep Hendang Waluya (Waluya, 2018: 49-66) berjudul “*Istibdal* Wakaf Dalam Pandangan Fukaha Klasik dan Kontemporer”. Hasil kajiannya adalah, bahwa fukaha sepakat pada dasarnya wakaf itu tidak boleh

diperjualbelikan. Namun ketika wakaf itu tidak bermanfaat maka menurut sebagian fukaha boleh dijual untuk diganti dengan yang sepadan nilai atau manfaatnya. Lebih dari itu, sebagian fukaha memperbolehkan istibdal wakaf dengan aset yang lebih bermanfaat dan maslahat dari yang diadakan semula. Tetapi nilai kekemaslahatan tersebut harus berdasarkan pandangan pemerintah, dalam hal ini Badan Wakaf Indonesia.

Keenam, karya Mushaddad Hasbullah (Hasbullah, Mushaddad; Yusoff, Sosia Hayati; Zakaria, 2019: 160-171) berjudul “*Istibdal Harta Wakaf: Kajian Ringkas Terhadap Peranan Dalam Mengembangkan Produk Wakaf*”. Fokus kajiannya mengenai pandangan para ulama madzhab tentang kebolehan istibdal wakaf untuk tujuan pengembangan produktif aset-aset wakaf, khususnya di negeri Malaysia. Kesimpulannya adalah, istibdal hanya diijinkan terhadap harta wakaf yang tidak produktif secara ekonomik, tidak strategik lokasinya, dan tersia-siakan.

Ketujuh, tesis yang ditulis Maftuhah (Maftuhah, 2017: 1-153) berjudul “*Analisis Hukum Istibdal Benda Waqaf Berupa Masjid : Studi Komparasi Pendapat Imam al Nawawi dan Ibnu Qudamah*”. Imam al Nawawi berpendapat bahwa benda waqaf berupa masjid dilarang untuk dijual walaupun dalam kondisi rusak, tetapi masih bisa digunakan untuk sholat. Istibdal hanya boleh dilakukan dengan keputusan pengadilan, setelah meyakini maslahatnya lebih besar. Sedangkan Ibn Qudamah berpendapat, benda waqaf berupa masjid apabila rusak maka boleh dijual.

Kedelapan, karya Nur Rohmat Arifin, dkk. (Aifin, Nur Rachmat; Muhtadi, 2020: 193-216), “*Manajamen Istibdal Atas Aset Wakaf Sebagai Pembangunan Ekonomi*”. Fokus tulisan ini mencoba merumuskan model manajemen wakaf dengan cara istibdal. Menurutnya, konsep wakaf tidak hanya melihat penerapan secara historis saja yang kaku, melainkan perlu inovasi kreatif.

Dengan demikian, aset wakaf bisa dikembangkan secara produktif yang dapat digunakan negara melalui manajemen Istibdal aset wakaf.

Fokus penelitian yang akan dilakukan ini adalah mencari *hilah* hukum istibdal wakaf, mencari alasan pembenar diijinkannya tukar guling tanah wakaf baik dalam perspektif hukum Islam maupun ilmu hukum pada umumnya. Kajian ini, baik secara eksplisit maupun implisit, belum dikaji dalam tulisan-tulisan terdahulu. Hilah hukum ini sering menjadi masalah yang krusial tentang kebolehan istibdal wakaf, sehingga sering menghambat pelaksanaan di lapangan, sehingga oleh karena itu penting untuk dikaji secara mendalam. Obyek penelitian ini juga baru, bahkan sekarang ini masih dalam proses tukar guling untuk proyek pembangunan jalan Tol Semarang (ditargetkan selesai 2024). Data-data awal yang diperoleh di lapangan juga menunjukkan variasi yang unik, seperti tanah wakaf yang terkena proyek itu hanya beberapa meter dari bangunan atau tanah sawah, sehingga memerlukan kajian tersendiri.

E. Kerangka Teori

Teori yang akan dipergunakan untuk membedah masalah dalam penelitian ini, selain teori wakaf dalam Hukum Islam, adalah teori *hilah*, teori *masalahah*. dan teori hukum fungsional yang biasa disebut hukum sebagai alat rekayasa sosial. Teori hilah akan dipergunakan untuk menelaah alasan-alasan diperbolehkannya *istibdal* wakaf dari hukum asalnya, yakni dilarang. Teori masalahah dipergunakan untuk mengukur tingkat masalahah atau mafsadah dari peristiwa *istibdal*. Sedangkan teori hukum fungsional dipergunakan untuk menelaah aspek penggunaan hukum sebagai sarana pencapaian tujuan pembangunan nasional.

1. Teori *Hilah*

Istilah *hilah* yang aslinya dari bahasa Arab ini ternyata sudah menjadi bahasa Indonesia dan sering dipraktekkan dalam kehidupan sehari-hari dengan sebutan *kelah*. Misalnya, pemerintah melarang mudik lebaran tahun 2021 ini, karena untuk menghindari penularan covid-19 yang masih mewabah. Orang kemudian mencari kelah, yang dilarang adalah *mudik*, kalau *pulang kampung* tidak dilarang. Istilah *hilah*, yang dalam bentuk jama'nya adalah *hiyal*, yang berasal dari kata *hāla-yahūlu-haulan-hu'ulan-hīlatan*, yang artinya adalah berubah, berpindah, meloncat, menghalangi, melakukan tipu daya, dan bergerak (Munawir, 1997: 310). Menurut Ibn Manzūr (Manzur, n.d.: 185), *al-haul*, *al-hail*, *al-hiwal*, *al-hīlah*, *al-hawīl*, *al-mahālah*, *al-ihtiyāl*, *al-tahawwul*, dan *al-tahayyul* memiliki arti yang sama yaitu: kecerdasan, kepandaian dan kemampuan dalam melakukan sesuatu dengan baik.

Menurut Al Asfahani (Al-Aṣfahānī, n.d.: 181), *hilah* adalah sesuatu yang menghantarkan kepada satu keadaan dengan cara tersembunyi/cerdik. Kata *hilah* cenderung bermakna negatif (ngakali hukum). Tetapi adakalanya dipergunakan untuk hal yang positif, yaitu melambangkan kebijaksanaan. Menurut Zakariyya Al Anshari (Al-Anṣārī, n.d.: 73) dan Al Jurjani (Al-Jurjani, 1983: 127), *hilah* adalah sesuatu yang memalingkan seseorang hamba dari masalah yang dibencinya kepada masalah yang disukainya. Dari makna secara bahasa tersebut, *hilah* bisa berkonotasi negatif, yaitu tipu muslihat untuk merekayasa hukum, dan positif, yaitu sebagai kecerdasan, kebijaksanaan, dan kemampuan untuk melaksanakan hukum secara tepat tujuan.

Para ulama memberikan pengertian *hilah* secara bahasa dengan rumusan yang berbeda-beda. Ibnu

memberikan pengertian hilah secara bahasa dengan rumusan yang berbeda-beda. Ibnu Nujaim dari madzhab Hanafi mengartikan hilah sama dengan makharij (jalan keluar), yaitu kepandaian dalam menangani sesuatu dengan cara pertimbangan akal dan niat yang sehat, sehingga tercapai tujuan yang dimaksudkan (Nujaim, 1999: 350). Hilah itu tergantung niat/motifnya. Apabila niatnya baik, seperti untuk mengindarkan perkara yang dosa dan haram kepada sesuatu yang halal, maka diperbolehkan. Tetapi jika niatnya buruk, seperti untuk membatalkan hak orang lain, atau mengaburkan perkara yang batil sehingga nampak benar, atau perkara yang benar menjadi tidak jelas, maka hilah demikian tidak diperbolehkan (Al-Khaṣṣaf, n.d.: 4). Menurut Al Qazwini (Al-Qazwinī, 1942: 1) dari madzhab Syafi'i, dalam bukunya yang berjudul *Kitāb al-Hiyal fī al-Fiqh*, seorang faqih harus memahami hilah dan tahu bagaimana menerapkannya, sehingga ia tidak terjatuh dalam hilah yang dilarang.

Menurut Asy Syatibi (Al-Syāṭibi, 2002: 255, 293-296) dari Madzhab Maliki, hilah atau hiyal adalah menggugurkan hukum atau mengubah kepada hukum yang lain untuk maksud-maksud tertentu. Hilah seperti ini adalah dilarang. Tetapi hilah yang tidak bertentangan dengan maqashid syari'ah adalah diperbolehkan. Madzhab Hanbali secara umum melarang hilah. Tetapi para pendukungnya, seperti Ibnu Taimiyyah dan Ibnul Qayyim, memperbolehkan hilah yang baik. Menurut Ibnu Taimiyyah, hilah adalah jalan tersembunyi yang memerlukan kepandaian dan kecerdasan dalam mencapai maksud tertentu (Taqiyyuddin, 1987: 106). Sedangkan menurut Ibnul Qayyim (Al-Jauziyyah, n.d.: 305), hilah adalah upaya mencapai kebenaran dan menolak kezaliman, meskipun melalui jalan yang tersembunyi, yang tidak mudah dimengerti oleh awam.

Ulama kontemporer yang menaruh perhatian terhadap hilah adalah Ibnu Asyur. Menurutnya, hilah adalah melakukan perbuatan yang dilarang secara syara' dalam bentuk perbuatan yang diperbolehkan untuk mencapai tujuan tertentu. Atau sebaliknya, melakukan perbuatan yang tidak dibenarkan secara syara' dalam bentuk perbuatan yang dibenarkan untuk mencapai tujuan tertentu. Karena hilah cenderung berkonotasi negatif, yaitu yang nampak adalah merekayasa hukum, maka Ibnu Asyur ('Asyur; Muhammad al-Thahir ibn, 2001: 353) menggunakan istilah *tadbir* (mengatur, merencanakan), *harts* (keinginan), dan *wara'* (kehati-hatian).

Sebenarnya masih banyak pandangan ulama tentang hilah. Tetapi pada intinya, hilah adalah kecerdasan untuk mengubah hukum atau menggugurkan hukum yang disyari'atkan kepada hukum yang lain yang tidak disyari'atkan. Sehingga secara sederhana hilah bisa diartikan upaya merekayasa hukum yang nampak bertentangan dengan hukum asal beralih kepada hukum baru sebagai upaya mewujudkan tujuan hukum.

Penerapannya dalam penelitian ini adalah, bahwa harta wakaf menurut doktrin Syari'ah harus bersifat abadi, tidak boleh dijual, diwariskan, dihibahkan, atau dirubah. Hanya diperbolehkan mengambil manfaatnya. Bendanya harus tetap. Tetapi undang-undang Wakaf mengecualikan. Jika tanah wakaf akan dipergunakan untuk fasilitas umum (jalan tol), atau karena tanah wakaf tidak memberikan manfaat, maka tanah wakaf boleh atau bahkan harus ditukar dengan tanah lain yang nilainya sekurang-kurangnya sama. Perubahan hukum dari tidak boleh menjadi boleh inilah yang akan dilihat dari teori hilah.

2. Teori Maslahah

Teori maslahat merupakan salah satu salah satu obyek penting dalam kajian hukum Islam (ijtihad). Maslahat lebih dari sekedar metode hukum, melainkan juga alat untuk mencapai tujuan hukum Islam (*maqâshid al-syari'ah*). Lebih dari itu, di kalangan ulama ushul dan ulama fikih, Maslahat dipandang sebagai salah satu metode hukum yang paling dominan digunakan oleh para ulama dalam menetapkan hukum syara', khususnya masalah-masalah hukum yang tidak tegas diatur di dalam nash.

Secara etimologis, arti al-maslahah dapat berarti *kebaikan, kebermanfaatan, kepantasan, kelayakan, keselarasan, kepatutan*. Kata al-maslahah dilawankan dengan kata al-mafsadah yang artinya kerusakan (Abû-Husain, 1981:103). Secara terminologis, maslahah telah diberi muatan makna oleh beberapa ulama usûl al-fiqh. Al-Gazâli (al-Gazâli, 1997: 416-417) (w. 505 H), misalnya, mengatakan bahwa makna asli dari maslahah adalah menarik/mewujudkan kemanfaatan dan menyingkirkan/menghindari kemudaratan (*jalb manfa'ah wa daf' madarrah*) Menurut al-Gazâli, yang dimaksud maslahah, dalam arti terminologis-syar'i, adalah memelihara dan mewujudkan tujuan Syara' yang berupa memelihara agama, jiwa, akal budi, keturunan, dan harta kekayaan. Ditegaskan oleh al-Gazâli bahwa setiap sesuatu yang dapat menjamin dan melindungi eksistensi kelima hal tersebut dikualifikasi sebagai maslahah. Sebaliknya, setiap sesuatu yang dapat mengganggu dan merusak kelima hal tersebut dinilai sebagai mafsadah.

Pengertian maslahah juga dikemukakan oleh 'Izz al-Dîn 'Abd al-Salâm (w. 660 H). Dalam pandangan 'Izz al-Dîn 'Abd al-Salâm ('Izz al-Dîn, 1994:5), maslahah itu identik dengan *al-khair* (kebaikan), *al-naf'* (kebermanfaatan), *al-husn* (kebaikan). Sementara

Najm al-Dîn al-Tûfi (w. 716 H) berpendapat bahwa makna masalah dapat ditinjau dari segi '*urfi* dan *syar'i*'. Menurut al-Tûfi, (al-Tûfi, 1964:211) dalam arti '*urfi*, masalah adalah sebab yang membawa kepada kebaikan dan kemanfaatan, seperti perniagaan yang merupakan sebab yang membawa kepada keuntungan. Sedang dalam arti *syar'i*, masalah adalah sebab yang membawa kepada tujuan al-Syâri', baik yang menyangkut ibadah maupun muamalah. 17 Tegasnya, masalah adalah tujuan hukum dan tujuan syari'ah (maqâsid al-syarî'ah).

Penerapan teori masalah dalam penelitian ini adalah untuk mengukur tingkat atau kadar masalah peristiwa istibdal wakaf. Dalam peraturan perundang-undangan wakaf diatur, bahwa tanah wakaf diijinkan ditukar guling apabila terkena proyek untuk kepentingan umum (jalan Tol), atau jika harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar Wakaf, dengan syarat benda penukar wakaf harus memiliki nilai dan manfaat yang sekurang-kurangnya sama dengan harta wakaf semula. Teori masalah ini akan bekerja untuk mengukur kadar nilai dan manfaat, baik secara '*urfi* maupun *syar'i*.

3. Teori Hukum Fungsional (Hukum sebagai Alat Rekayasa Sosial)

Hukum dan perubahan sosial merupakan dua hal yang saling berhubungan. Masing-masing bisa menjadi variabel dependen terhadap yang lain. Artinya, perubahan sosial bisa menyebabkan perubahan hukum, dan sebaliknya perubahan hukum juga bisa menyebabkan perubahan sosial. Dalam konteks inilah hukum dapat dimanfaatkan untuk melakukan rekayasa sosial, sebagaimana dikemukakan oleh Roscoe Pond. Menurut Pond, sebagaimana dikutip oleh Wignjosoebroto (Soetandyo, 2002: 47), hukum dibuat dengan tujuan untuk memaksimumkan kebutuhan dan kepentingan.

Pada senyatanya hukum memang diperlukan karena dalam kehidupan ini banyak terdapat kepentingan yang harus dilindungi. Dalam konteks ini terdapat tiga macam kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum, yaitu kepentingan individu, kepentingan umum, dan kepentingan sosial. Jika pada abad 19 hukum ditengarai terlalu banyak mengakui hak-hak individu untuk melindungi kepentingan-kepentingan individu, maka mulai abad 20 hukum perlu ditelaah ulang untuk lebih mendahulukan kebutuhan, tuntutan dan kepentingan sosial. Pembatasan hak atas harta kekayaan dan pengurangan ruang gerak kebebasan berkontrak serta diganda-gandakannya produk perundang-undangan sosial, dinilai sebagai hal positif dan semestinya. Apa yang dikemukakan oleh Pond itu pada dasarnya sebuah statemen bahwa hukum hanyalah sebatas alat, bukan tujuan. Sebagai alat dimungkinkan perubahan dan penggantian hukum demi memastikan tercapainya tujuan masyarakat. Pemikiran demikian sangat tepat seiring terjadinya pergeseran pola bernegara dari negara penjaga malam (*night-watchman state*) menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara penjaga malam dikonsepsikan sebagai Negara yang berperan secara minimalis dan tidak banyak mencampuri urusan individu dengan dalih penghormatan terhadap hak-hak individu. Sebaliknya negara kesejahteraan dikonsepsikan sebagai negara yang banyak masuk ke wilayah individu guna menciptakan kesejahteraan keseluruhan individu.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis kajian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif (Soekanto, 2001: 13-14) dan yuridis empiris. Penelitian hukum normatif (*legal research*), merupakan studi dokumen, yakni menggunakan

sumber-sumber data sekunder yang berupa peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan pendapat para ulama. Dalam hal ini yang akan dianalisis, apakah alasan kebolehan istibdal wakaf untuk fasilitas umum (jalan Tol) adalah hilah hukum yang sah, sehingga bisa mengesampingkan hukum asal istibdal yang semula dilarang menjadi boleh. Sedangkan secara *empiris*, peraturan normatif tersebut akan digunakan untuk melihat proses dan mekanisme istibdal wakaf pada proyek pembangunan jalan Tol Semarang, apakah peraturan peraturan normatif tersebut ada hambatan dalam pelaksanaannya dan bagaimana solusi yuridisnya?.

2. Sumber dan Metode Pengumpulan Data.

Obyek penelitian ini adalah pelaksanaan istibdal/tukar guling tanah wakaf yang terkena proyek pembangunan jalan Tol Semarang, sehingga data-data *primer* yang diperlukan berupa *dokumentasi*, seperti dokumen daftar tanah wakaf yang terdampak, taksiran nilai pengganti, daftar nazhir wakaf, daftar tanah pengganti, mekanisme penggantian, dan kondisi tanah pengganti. Data-data ini diakses dari kantor/lembaga sebagai berikut :

- Satuan Kerja Pengadaan Tanah Jalan Tol Semarang-Demak Kementerian PUPR c.q. Pejabat Pembuat Komitmen (SPT)'
- Kantor Kemenag Kab. Demak'
- Kantor Wilayah Kemenag Jawa Tengah;
- Badan Wakaf Indonesia Jawa Tengah;
- Nazhir wakaf; dan
- Lembaga-lembaga lain yang terkait.

Data-data berupa dokumen tersebut di atas dikonfirmasi melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan pihak-pihak terkait. Wawancara juga diperlukan untuk mengetahui respon masyarakat, khususnya nazhir wakaf, apakah pelaksanaan istibdal wakaf dirasakan sudah memenuhi syari'at dan asas maslahat yang lebih meningkat.

Adapun data sekunder adalah berupa peraturan perundang-undangan tentang wakaf, khususnya yang mengatur tentang prosedur dan mekanisme istibdal wakaf. Antara lain, yaitu : Undang-undang No. 41 Tahun 2004 tentang Wakaf; Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2018 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf; Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi Terhadap Permohonan Penukaran/ Perubahan Status Harta Benda Wakaf; Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Peruntukan Harta Benda Wakaf; Undang-undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Kepentingan Umum; dan Peraturan Presiden No. 3 Tahun 2016, yang dirubah dengan Peraturan Presiden No.58 Tahun 2017 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional.

3. Analisis Data

Pembahasan data yang terkumpul akan dilakukan melalui berbagai analisis dan pendekatan.

Analisis berfungsi untuk menyerdehanakan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan (Sofyan, 1988:213). Adapun analisis yang dipakai dalam penelitian ini adalah *analisis kualitatif dengan pendekatan yuridis dan empiris*. Analisis yuridis, untuk mengetahui *hilah* hukum istibdal wakaf untuk proyek Tol Semarang. Apakah dengan alasan akan dipergunakan untuk fasilitas umum, memperbolehkan istibdal, yang menurut hukum asalnya dilarang merubah benda wakaf. Dalam bagian inilah akan ditelaah dengan teori *hilah* hukum dan masalah. Sedangkan analisis empiris adalah untuk mengetahui implementasi tingkat kesesuaian atau penyimpangan pelaksanaan istibdal wakaf untuk pembangunan jalan Tol Semarang, apakah sudah sesuai dengan prinsip-prinsip wakaf menurut Syari'ah Islam dan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sedangkan *pendekatan masalah* dipergunakan untuk mengukur tingkat manfaat benda pengganti wakaf, yang disyaratkan harus sekurang-kurangnya sama nilainya dengan benda wakaf semula. Nilai manfaat diukur secara syar'i (ukuran Syariah) dan urfi (kebiasaan).

G. Sistematika Pembahasan

Pembahasan menggunakan sistematika bab-bab sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan

Bab II : Perubahan benda wakaf dalam perspektif hukum Islam dan perundang-undangan wakaf di Indonesia. Bab ini merupakan telaah teoritis dan normatif.

- Bab III : Pelaksanaan tukar guling tanah wakaf untuk proyek pembangunan Tol Semarang-Demak. Bab ini berisi deskripsi data yang diperoleh di lapangan dalam proses penggantian tanah wakaf.
- Bab IV : Rekayasa hukum dalam tukar guling tanah wakaf untuk proyek pembangunan Jalan Tol Semarang-Demak. Bab ini merupakan analisis terhadap data yang ditemukan. Analisis dilakukan dalam perspektif fiqh dan peraturan perundang-undangan.
- Bab V : Kesimpulan hasil penelitian, temuan dan rekomendasi.

BAB II

PERUBAHAN BENDA WAKAF DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM DAN PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN

Sebagaimana dikemukakan oleh Atho Mudzhar (Mudzhar, 1998), sedikitnya terdapat empat macam produk pemikiran hukum Islam dalam perjalanan sejarah hukum Islam. Keempatnya adalah kitab-kitab fiqh, fatwa-fatwa ulama, keputusan-keputusan pengadilan agama, dan peraturan perundang-undangan di negeri-negeri muslim. Wakaf sebagai salah satu pranata sosial dalam Islam juga menjadi obyek telaah dan pada saat yang sama telah diatur dalam keempat produk pemikiran hukum Islam tersebut. Dalam bab ini akan dilakukan telaah wakaf dalam dua produk pemikiran saja, yaitu menurut fiqh dan peraturan perundang-undangan. Pertimbangannya adalah bahwa fiqh merupakan produk pemikiran yang paling dominan dan cenderung resisten terhadap perubahan. Sedangkan peraturan perundang-undangan dipilih karena bersifat mengikat dengan kekuatan eksternal dan daya ikatnya luas.

A. Wakaf dalam Perspektif Hukum Islam

1. Pengertian Wakaf

Wakaf berasal dari kata *al-waqf* yang secara bahasa, menurut Al-Fayyumi (Al-Fayyumi, 1987), merupakan bentuk *mashdar* dari kata kerja *waqafa* yang berarti berhenti. Sedangkan menurut Al-Zuhaily (Al-Zuhaily, 2002), kata wakaf sinonim dengan kata *al-tahbis* dan kata *al-tasbil*, yang masing-masing berarti menahan dan menderma. Dalam konteks ini wakaf berarti menahan dari tasharruf (pengelolaan dan pembelanjaan harta).

Pengertian wakaf secara istilah, sebagaimana dikemukakan oleh Al-Jurjani (Al-Jurjani, 1983), adalah :

حبس العين على ملك الواقف والتصدق بالمنفعة عند أبي حنيفة، فيجوز رجوعه، وعندهما حبس العين عن التملك مع التصدق بمنفعتهما، فتكون العين زائلة إلى ملك الله تعالى من وجه.

Wakaf adalah menahan harta benda yang tetap berada dalam kepemilikan pewakaf dan mensedekahkan manfaatnya. Demikian menurut imam Abu Hanifah, oleh karena itu boleh menarik kembali harta benda wakaf. Sedangkan menurut mereka berdua (imam Abu Yusuf dan imam Muhammad al-Syaibany), wakaf adalah menahan harta benda dari kepemilikan seseorang dengan mensedekahkan manfaatnya. Oleh karena itu, harta benda wakaf itu beralih menjadi milik Allah SWT.

Imam Ramli (Al-Ramli, 1938) dan Al-Malibari (Al-Malibari, n.d.) dari madzhab Syafi'i mengemukakan definisi wakaf yang hampir sama sebagai berikut.

حبس المال يمكن الإنتفاء به مع بقاء عينه بقطع التصرف في رقبته من الواقف وغيره على مصرف مباح موجود.

Menahan harta yang dapat dimanfaatkan dengan tanpa mengurangi/menghilangkan zatnya, yang dijaga baik oleh pewakaf sendiri atau orang lain, dan dipergunakan untuk hal-hal yang diperbolehkan (dihalalkan).

Dari dua definisi di atas dapat diperoleh pemahaman bahwa unsur wakaf menurut imam Abu Hanifah dan kedua muridnya hanya dua, yaitu menahan harta dan mensedekahkan manfaatnya. Sedangkan menurut imam Ramli, unsur wakaf terdiri dari tiga yaitu menahan benda yang diwakafkan, dapat diambil manfaat sedangkan bendanya tetap, dan penggunaannya untuk hal-hal yang diperkenankan.

Dari definisi itu pula dapat disimpulkan bahwa hakikat wakaf adalah kelangsungan eksistensi benda yang diwakafkan dan pemanfaatannya secara kontinyu/terus menerus. Dengan demikian, benda

wakaf itu akan membawa kebaikan berupa pahala bagi orang mewakafkan dan manfaat duniawi/materi bagi orang atau pihak penerima wakaf. Dari sinilah kemudian muncul doktrin keabadian benda wakaf.

2. Tujuan Wakaf

Wakaf merupakan pranata agama Islam yang bersifat sosial. Dalam diskursus fiqh wakaf dikelompokkan dalam bidang muamalah, yaitu hubungan manusia dengan sesamanya dalam rangka memenuhi kebutuhan ekonomi-finansialnya. Namun berbeda dengan pranata-pranata lain di bidang muamalah, wakaf tidak murni berdimensi ekonomi-finansial. Sebagaimana telah dikemukakan dalam paragraf terdahulu, wakaf berdimensi pahala dan manfaat. Pahala diperuntukkan bagi pemberi wakaf, sedangkan manfaat diterima oleh penerima wakaf. Atau dalam ungkapan yang lain, menurut Athoillah Islamy, dkk. (Islamy; Setiawan & Yazid, 2021: 49), wakaf memiliki dua dimensi makna ajaran islam sekaligus, yaitu dimensi spiritual sebagai bentuk ibadah kepada Allah SWT dan dimensi sosial sebagai bentuk kontribusi pada peningkatan kemaslahatan hidup umat manusia.

Substansi pengaturan wakaf berupa norma-norma dan formula akad/transaksi. Norma terkait dengan hal-hal mana yang diperbolehkan, dan hal-hal mana yang dilarang serta unsur-unsur apa saja yang harus ada dalam pelaksanaan wakaf. Sedangkan formula akad terkait dengan bagaimana mekanisme dan proses penyerahan benda wakaf yang dikualifikasi sah atau tidak sah. Sah berarti mempunyai implikasi hukum, yakni perpindahan status benda wakaf dari kepemilikan pewakaf kepada penerima wakaf dan sekaligus secara otomatis hak pemanfaatannya. Tidak sah berarti tidak mempunyai implikasi hukum, dianggap tidak terjadi akad/transaksi wakaf.

Dua dimensi wakaf, seperti dikemukakan di atas, pada saat yang sama merupakan tujuan wakaf. Dimensi pahala dimaksudkan agar orang termotivasi untuk berinfaq baik kepada perorangan maupun non perorangan/lembaga sosial keagamaan. Tentu saja motivasi mendapatkan pahala dari infaq ini tidak secara otomatis menafikan makna ibadah. Sebab, makna ibadah secara otomatis tercapai manakala orang menjalankan sesuatu yang diperintahkan atau meninggalkan sesuatu yang dilarang dengan maksud menaati Zat yang telah memerintah atau melarangnya. Pada sisi yang lain dimensi manfaat juga menjadi tujuan. Sebab, keberlangsungan pahala bagi pemberi wakaf dikaitkan dengan kelangsungan manfaat benda pada penerima wakaf. Oleh karena itu, sesungguhnya doktrin keabadian wakaf merupakan implementasi dari perlindungan terhadap hak dan kepentingan pemberi wakaf dan hak penerima wakaf secara bersamaan dan simultan. Semua norma dan formula akad dalam wakaf diorientasikan pada tujuan ini.

Tujuan wakaf tersirat dari bunyi teks hadits yang diriwayatkan oleh imam Muslim berikut ini.

إذا مات ابن آدم إنقطع عمله إلا من ثلاث، صدقة جارية أو علم
ينتفع به أو ولد صالح يدعو له.

Apabila manusia telah mati, maka putuslah amalannya, kecuali dari tiga hal, yaitu sedekah yang pahalanya mengalir, ilmu yang bermanfaat, atau anak shalih yang mau mendoakannya.

Para ulama, menurut Al-Bakri (Al-Bakri, n.d.), memaknai sedekah yang pahalanya terus mengalir dengan wakaf, bukan yang lain. Sedekah-sedekah yang lain semisal wasiyat tidak mengalir pahalanya, sebab benda yang disedekahkan beserta manfaatnya menjadi milik penerima sedekah secara langsung. Mewasiatkan manfaat-manfaat benda jarang dikategorikan sebagai

sedekah yang mengalir pahalanya, meskipun masuk pengertian teks hadits.

3. Rukun dan Syarat Wakaf

Yang dimaksud rukun adalah hal-hal yang harus terpenuhi dalam proses wakaf, sedangkan syarat adalah kondisi-kondisi yang harus dipenuhi oleh tiap rukun. Dengan demikian, rukun dan syarat wakaf merupakan satu kesatuan yang tidak dipisahkan.

Menurut Al-Syathiri (Al-Syathiri, n.d.), rukun wakaf terdiri dari empat hal, yaitu orang yang berwakaf (*waqif*), orang atau pihak yang menerima wakaf (*mauquf 'alaih*), harta benda yang diwakafkan (*mauquf*), dan redaksi penyerahan wakaf (*shighah*).

Orang yang berwakaf harus memenuhi dua syarat, yaitu mempunyai kebebasan bertindak (*ikhtiyar*) dan mempunyai kemampuan bertindak secara hukum. Kebebasan bertindak artinya ia melakukan wakaf itu atas kehendaknya sendiri, bukan karena paksaan oleh orang lain. Juga mempunyai kebebasan untuk memilih calon penerima wakaf, memilih kapan dan di mana mau berwakaf. Sedangkan kemampuan/kecakapan bertindak secara hukum artinya ia tidak sedang berada dalam larangan bertindak, baik karena masih anak-anak, orang dewasa yang tidak berakal sehat, atau orang yang berada dalam status pailit. Pentingnya syarat ini adalah untuk memastikan bahwa konsekwensi wakaf sangat krusial, karena merubah status kepemilikan suatu benda yang bernilai tinggi tanpa imbalan.

Orang atau pihak penerima wakaf harus memenuhi dua syarat pula, yaitu tidak diperuntukkan berbuat hal-hal yang dilarang/maksiat dan bisa memiliki. Yang pertama, misalnya, untuk pembangunan dan pemeliharaan gereja guna menunjang peribadatan, atau untuk biaya operasional gereja guna menunjang peribadatan. Sedangkan

berwakaf kepada orang-orang kaya diperbolehkan dan sah, meskipun mereka tidak boleh menerima zakat. Syarat yang kedua dimaksudkan untuk melindungi harta benda yang diwakafkan dari kesia-siaan dan penghinaan. Misalnya, wakaf al-Qur'an kepada orang kafir.

Harta benda wakaf harus memenuhi delapan syarat, yaitu:

- a. Berupa benda
- b. Tertentu
- c. Berstatus milik dari pemberi wakaf
- d. Bisa dipindahtangankan
- e. Bermanfaat
- f. Pemanfaatannya tidak menghilangkan zatnya
- g. Sesuatu yang diperbolehkan
- h. Menjadi tujuan pemanfaatan.

Sedangkan ucapan wakaf harus memenuhi empat syarat, yaitu:

- a. Ungkapan yang memberi informasi terhadap tujuan yang dikehendaki
- b. Bersifat permanen/terus menerus
- c. Berlaku waktu itu juga
- d. Menjelaskan manfaat
- e. Bersifat mengikat.

4. Penggantian Benda Wakaf

Penggantian benda wakaf (*istibdal al-waqf*), sebagaimana dikemukakan oleh Hammad (Hammad, 2008), adalah mengganti harta wakaf dengan yang lain karena ada kemaslahatan atau memang harus diganti. Penggantian benda wakaf bisa terjadi dengan berbagai alasan, dari motivasi bisnis hingga motivasi kemaslahatan penerima wakaf. Motivasi tersebut bisa dikategorisasikan menjadi dua, baik dan buruk. Baik jika dilakukan untuk kemaslahatan penerima wakaf dan ada alasan untuk itu. Buruk jika dilakukan tidak untuk

kemaslahatan penerima wakaf, ada atau tidak ada alasan.

Ilyas (Ilyas, 2016) mengelaborasi beberapa opsi dan ilustrasi penggantian benda wakaf dan alasannya. Diantara alasan penggantian benda wakaf adalah tidak produktif lagi karena waktu, rusak dan terbengkalai sehingga tidak bisa dimanfaatkan sama sekali atau berkurang manfaatnya. Penggantian dilakukan dengan menjual benda wakaf terlebih dahulu, kemudian diganti dengan benda lain baik di tempat yang sama/berdekatan atau lain/berjauhan. Penjualan benda wakaf bisa secara keseluruhan atau sebagian saja, tergantung dari jumlah benda wakaf yang hendak dilakukan penggantian. Selanjutnya uang hasil penjualan digunakan untuk membeli benda lain sebagai ganti.

Penggantian benda wakaf sesungguhnya tidak mengandung unsur perubahan secara esensial. Sebab, transaksi jual beli dilakukan secara fair, dimana pasar dengan sendirinya telah menetapkan harga sesuai dengan kondisi bendanya. Dengan demikian, tidak ada penambahan atau pengurangan. Bahkan penjualan sebagian benda wakaf dan menggunakan hasilnya untuk membangun bagian yang lain pun sesungguhnya tidak bisa dikatakan penambahan atau pengurangan. Logikanya, benda yang dijual telah diganti dengan semakin aktif dan produktifnya sebagian benda wakaf lain. Atau dengan ungkapan yang lain, hasil penjualan dari sebagian benda wakaf telah dapat menutup/mengganti bagian benda wakaf lain yang tidak dijual.

Dalam kondisi tertentu penggantian benda wakaf dapat meningkatkan manfaat bagi penerima wakaf, meskipun tidak menambah benda wakaf baik secara bekuantitatif maupun kualitatif. Itu terjadi karena faktor eksternal. Misalnya, penggantian tanah wakaf di lokasi yang lebih ramai atau mempunyai lebih banyak

akses dengan asumsi harga benda wakaf masih tetap/sama.

Atau karena faktor eksternal pula benda wakaf mengalami peningkatan secara kuantitatif maupun kualitatif. Misalnya, kebijakan perluasan kota atau pembangunan sarana prasarana publik berdampak pada tanah wakaf. Uang pembayaran tanah wakaf bisa dibelikan Kembali tanah pengganti yang lebih luas dan/atau lebih berkualitas. Ini berarti penggantian benda wakaf tidak saja meningkatkan manfaat, melainkan juga meningkatkan jumlah benda wakaf itu sendiri.

Ilustrasi penggantian benda wakaf dalam dua paragraf sebelum ini dapat dipandang sebagai cara mendayagunakan benda wakaf. Sebaliknya, di lapangan juga terjadi penggantian benda wakaf yang justru membuatnya mengalami penurunan kualitas benda maupun nilai jual, dengan atau tanpa alasan yang dibenarkan. Misalnya, tanah wakaf yang berada di lokasi strategis (di tepi jalan, atau mempunyai kemudahan akses) ditukar dengan tanah yang lokasinya lebih buruk dan bernilai jual lebih rendah.¹

5. Hukum Penggantian Benda Wakaf

Ulama berbeda pendapat tentang hukum penggantian benda wakaf. Sebagaimana dikutip Waluya (Waluya, 2018) Ada yang mengharamkan secara mutlak, ada yang memperbolehkan secara mutlak, ada yang memperbolehkan secara bersyarat, dan ada yang mengharamkan dalam kondisi tertentu.

¹ Peneliti pernah terlibat dalam penyelesaian masalah penggantian tanah wakaf seperti ini yang dilakukan oleh nazhir. Di belakang hari terbukti nyata bahwa nazhir yang melakukan penggantian mendapat keuntungan secara pribadi dari pihak penukar.

- a. Haram mutlak
Penggantian benda wakaf dihukumi haram mutlak jika tidak ada alasan yang dibenarkan, sesuai maksud hadits Riwayat Bukhari bahwa wakaf tidak boleh dihibahkan dan juga tidak boleh diwariskan. Termasuk dalam hal ini adalah untuk keuntungan pribadi nazhir. Keharaman itu, menurut Al-Bakri (Al-Bakri, n.d.: 179), bahkan saat benda wakaf itu rusak.

- b. Boleh secara mutlak
Hukum kebolehan melakukan penggantian benda wakaf secara mutlak dimaksudkan untuk menyelamatkannya dan sekaligus mendayagunakannya.

- c. Boleh bersyarat
Hukum kebolehan penggantian benda wakaf bersyarat ini di dalamnya terdapat beberapa varian terkait syarat kebolehannya sebagai berikut.
 - 1) Syarat adanya manfaat atau kemaslahatan apa pun. Syarat ini dikemukakan oleh Abu Yusuf dari madzhab Hanafi, salah satu Riwayat dari imam Ahmad, dipilih oleh Ibnu Taimiyah dan Ibnul Qayyim, dan ditarjih oleh Al-Saukani. Juga dikemukakan oleh Al-Tuwaijiri (Al-Tuwaijiri, 2009) dan Al-Musyaiqih (Al-Musyaiqih, 2013). Keduanya termasuk ulama kontemporer.
 - 2) Benda wakaf bukan masjid. Syarat ini merupakan pelonggar kriteria benda wakaf yang boleh dilakukan penggantian.
 - 3) Benda wakaf berupa harta manqul. Syarat ini merupakan pendapat yang shahih dalam madzhab Maliki.
 - 4) Manfaat benda tidak berfungsi dengan alasan darurat. Syarat ini merupakan pendapat yang

masyhur dari imam Ahmad dan dipilih oleh Ibnu Taimiyah dan Ibn Qayyim al-Jauziyyah.

- 5) Benda wakaf berupa masjid yang tidak berfungsi. Syarat ini juga merupakan pendapat yang masyhur dari imam Ahmad dan dipilih oleh Ibnu Taimiyah dan Ibn Qayyim al-Jauziyyah.
- 6) Manfaat benda wakaf tidak berfungsi dan mengganti dengan benda yang sama. Syarat ini dipegang oleh madzhab Hanbali.
- 7) Benda wakaf rusak. Syarat ini dipakai dalam madzhab Syafi'i sebagaimana dinyatakan dalam *Minhaj al-Thalibin*.

Ketujuh syarat tersebut bisa dikategorisasikan menjadi tiga, yaitu longgar, agak longgar dan ketat. Syarat kesatu adalah longgar. Selanjutnya syarat 2, 3 dan 4 agak longgar. Sedangkan syarat 5, 6 dan 7 adalah ketat.

- d. Haram kondisional (haram secara terbatas)
Hukum haram penggantian benda wakaf secara kondisional atau haram secara terbatas mempunyai tiga varian syarat sebagai berikut.
 - 1) Benda wakaf bukan harta *manqul* (bisa berpindah) dan tidak disebut dalam akad. Syarat ini merupakan madzhab Maliki.
 - 2) Benda wakaf berupa masjid yang tidak berfungsi. Syarat ini merupakan pendapat Abu Yusuf dan kebanyakan pendapat madzhab Hanafi. Juga pendapat madzhab Maliki, Syafi'i, dan salah satu pendapat dalam madzhab Hanbali.
 - 3) Manfaat tidak rusak. Syarat ini merupakan madzhab jumhur dari madzhab maliki, Syafi'i, Hanbali dan kebanyakan Hanafi.

Tabel 1
Hukum Penggantian Benda Wakaf

No.	Hukum	Varian	Keterangan
1	Haram mutlak	-	Penggantian benda wakaf dihukumi haram mutlak sesuai maksud hadits Riwayat Bukhari. Keharaman itu bahkan saat benda wakaf itu rusak dan tidak bisa diperbaiki lagi.
2	Boleh secara mutlak	-	Kebolehan penggantian benda wakaf dimaksudkan untuk menyelamatkannya dan sekaligus mendayagunakannya.
3	Boleh secara bersyarat	Syarat adanya manfaat atau kemaslahatan apa pun.	Syarat ini dikemukakan oleh Abu Yusuf dari madzhab Hanafi, salah satu Riwayat dari imam Ahmad, dipilih oleh Ibnu Taimiyah dan Ibnul Qayyim, dan ditarjih oleh Al-Saukani. Juga dikemukakan oleh Al-Tuwaijiri (Al-Tuwaijiri, 2009) dan Al-Musyaiqih (Al-Musyaiqih, 2013) dari ulama kontemporer.
		Benda wakaf bukan berupa masjid.	Syarat ini merupakan pelonggar kriteria benda wakaf yang boleh dilakukan penggantian.
		Benda wakaf berupa harta manqul.	Syarat ini merupakan pendapat yang shahih dalam madzhab Maliki.

		Manfaat benda tidak berfungsi dan diganti karena alasan darurat.	Syarat ini merupakan pendapat yang masyhur dari imam Ahmad dan dipilih oleh Ibnu Taimiyah dan Ibn Qayyim al-Jauziyyah.
		Benda wakaf berupa masjid yang tidak berfungsi.	Syarat ini juga merupakan pendapat yang masyhur dari imam Ahmad dan dipilih oleh Ibnu Taimiyah dan Ibn Qayyim al-Jauziyyah.
		Manfaat benda wakaf tidak berfungsi dan mengganti dengan benda yang sama.	Syarat ini dipegang oleh madzhab Hanbali.
		Benda wakaf rusak.	Syarat ini dipakai dalam madzhab Syafi'i sebagaimana dinyatakan dalam Minhaj al-Thalibin.
4	Haram kondisional (haram secara terbatas)	Benda wakaf bukan harta <i>manqul</i> dan tidak disebut dalam akad.	Syarat ini merupakan madzhab Maliki.
		Benda wakaf berupa masjid yang tidak lagi berfungsi.	Syarat ini merupakan pendapat Abu Yusuf dan kebanyakan pendapat madzhab Hanafi. Juga pendapat madzhab Maliki, Syafi'i, dan salah satu pendapat dalam madzhab Hanbali.
		Manfaat tidak rusak.	Syarat ini merupakan madzhab jumhur dari madzhab maliki, Syafi'i, Hanbali dan kebanyakan Hanafi.

Selain terkait hukum boleh atau tidak boleh, ulama juga berbeda pendapat tentang sah atau tidaknya wakaf dengan syarat penggantian. Mengutip pendapat beberapa ulama madzhab, Al-Dubyan (Al-Dubyan, 2015) mengemukakan hukum syarat penggantian benda wakaf. Menurut madzhab Maliki dan madzhab Hanafi, wakaf dengan syarat tersebut sah. Madzhab lain menghukuminya tidak sah dan batalnya wakaf. Sedangkan imam Muhammad bin Al-Hasan dari madzhab Hanafi menghukuminya sah, namun syaratnya batal.

6. Hilah Hukum Penggantian Benda Wakaf

Diantara kalangan ulama yang memperbolehkan penggantian benda wakaf ada yang menggunakan hilah atau rekayasa hukum sebagai justifikasi kebolehan. Hilah dipahami banyak orang sebagai satu bentuk pengelabuan hukum dengan menggunakan akad-akad yang tampaknya sah secara syara' namun sebenarnya ditujukan untuk menghalalkan sesuatu yang diharamkan, yang dalam konteks keuangan syariah untuk menghalalkan ribā. Ada memang hilah yang merupakan bentuk pengelabuan hukum. Tetapi tidak semua hilah merupakan pengelabuan hukum. Para ulama fikih sendiri selain Madzhab Hanafi pun tidak serta merta menyatakan bahwa semua hiyal merupakan satu bentuk pengelabuan hukum yang dilarang. Al-Syātibī, (Al-Syātibī, 2002: 255; 293–296) Ibn Taimiyyah, (Taimiyyah, 1987: 106) dan Ibn Qayyim (U. M. ibn A. B. ibn A. ibn Q. Al-Jauziyyah, 1423) sebagai ulama yang berafiliasi dengan madzhab yang lebih cenderung mengharamkan hiyal, pun juga menyatakan bahwa tidak semua hiyal dilarang.

Studi belakangan seperti yang dilakukan oleh Satoe Horii (Horii, 2002:312-57) menyatakan bahwa hilah yang dikembangkan oleh Madzhab Hanafi bukanlah satu bentuk pengelabuan hukum yang dilarang,

namun merupakan satu metode hukum dalam mencari jalan keluar hukum (*makhārij fiqhīyyah*) atas masalah hukum yang dihadapi oleh seorang mukallaf dengan mengambil jalan yang disyariatkan dengan kepatuhan yang ketat. Hal yang sama juga dinyatakan M. Imran Ismail (Ismail, 2010).

Cukup banyak karya ulama Madzhab Ḥanafī berkenaan dengan ḥiyal sebagai *makhārij fiqhīyyah* (Mu'ammār, n.d.: 275-276). Di antaranya *Kitāb al-Khaṣṣāf fī al-Ḥiyal* karya al-Khaṣṣāf, *al-Makhārij fī al-Ḥiyal* karya al-Syaibānī, *Kitāb al-Ḥiyal* sebagai salah satu bagian dalam kitab al-Mabsūṭ karya al-Sarakhsī. Hal yang sama juga dilakukan oleh ulama Madzhab Syāfi'ī, seperti al-Qazwinī yang menulis *Kitāb al-Ḥiyal fī al-Fiqh* yang berisi kumpulan contoh ḥiyal. Demikian juga Ibn Qayyim, seorang ulama Madzhab Hanbalī, memberikan banyak contoh ḥilah yang diperbolehkan di dalam kitabnya *I'lām Al-Muwaqqi'in*. Tidak jauh berbeda, meskipun secara umum ulama Madzhab Mālikī menolak ḥiyal, al-Syāṭibī (Al-Syāṭibī, 2002a: 294) mengakui adanya ḥilah yang diperbolehkan. Dengan demikian, tidak semua ḥilah merupakan satu bentuk pengelabuan hukum, namun ada juga yang merupakan upaya mencari jalan keluar.

Ibn Taimīyyah (Taqīyyuddin, 1987: 106) dan Ibn Qayyim (Al-Jauziyyah, n.d.: 305) memaknai ḥilah secara umum dengan jalan tersembunyi yang memerlukan kepandaian dan kecerdasan dalam mencapai maksud tertentu. Apabila maksud tersebut baik, maka dianggap ḥilah yang baik, sebaliknya jika maksud tersebut buruk, maka dianggap ḥilah yang buruk. Diperbolehkannya ḥilah bergantung pada wasīlah yang digunakan dan maksud yang hendak dicapai. Ketika wasīlah yang digunakan diperbolehkan secara syara' dan maksud yang hendak dicapai sejalan dengan maqāsid al-syarī'ah, maka ḥilah tersebut diperbolehkan. Terkait dengan ḥilah yang diperbolehkan, Ibn Qayyim mendefinisikan ḥilah dengan

upaya menggapai kebenaran atau memerangi kedlaliman dengan jalan yang diperbolehkan meskipun jalan tersebut dibuat bukan untuk maksud tersebut, bahkan sebaliknya dibuat untuk maksud yang lain namun namun jalan itu tetap diambil untuk sampai kepada maksud yang benar tersebut, atau jalan itu memang dibuat untuk tujuan tersebut namun dilakukan secara tersembunyi yang tidak langsung dapat dimengerti.

Ibn ‘Āsyūr (‘Asyur; 2001: 353) mendefinisikan ḥilah dengan melakukan perbuatan yang dilarang secara syara’ dalam bentuk perbuatan yang diperbolehkan, atau melakukan perbuatan yang tidak dibenarkan secara syara’ dalam bentuk perbuatan yang dibenarkan untuk mencapai maksud tertentu. Adapun untuk menyatakan suatu upaya melakukan perbuatan yang diijinkan oleh syara’ dengan bentuk perbuatan yang lain atau dengan menggunakan perantara, Ibn ‘Āsyūr lebih suka menggunakan istilah tadbīr (mengatur, merencanakan), ḥarṣ (keinginan), dan war’ (berhati-hati/menahan diri). Hal ini karena istilah ḥilah memiliki konotasi yang negatif yaitu suatu bentuk pengelabuan hukum. Sedangkan al-Buṭī mendefinisikan ḥiyal dengan sengaja melakukan tawaṣṣul sebagai upaya beralih dari satu hukum ke hukum yang lain dengan menggunakan wasīlah yang disyariatkan. Pengertian ini, mengandung dua unsur utama sesuatu disebut ḥilah, yaitu sengaja melakukan tawaṣṣul sebagai upaya beralih dari satu hukum ke hukum yang lain dan menggunakan wasīlah yang disyariatkan.

Buḥairī (Buhairi, 1974: 32; 306) membagi pengertian ḥilah secara istilah syara’ menjadi dua pengertian yang saling bertolak belakang dilihat dari aspek penilaiannya yaitu ḥilah yang diperbolehkan dan ḥilah yang dilarang. Ḥilah yang diperbolehkan didefinisikan dengan jalan tersembunyi yang diijinkan secara syara’ yang mengantarkan kepada pencapaian

maşlahah atau penghilangan mafsadah dengan tanpa mengabaikan maqāşid al-syariah. Sedangkan hīlah yang dilarang didefinisikan dengan perbuatan yang dilakukan untuk menggugurkan kewajiban secara lahir, atau menjadikan perbuatan yang dilarang menjadi diperbolehkan secara lahir, dengan perbuatan baik yang disyariatkan ataupun tidak disyariatkan, dimana kewajiban tersebut tidak gugur dan larangan tersebut tidak menjadi boleh dalam lahirnya kecuali dengan wasīlah tersebut sehingga dilakukanlah wasīlah itu untuk menggapai maksud yang diinginkan.

Tidak jauh berbeda, al-Khulūfī (Al-Khulūfī, 2010: 21, 68-69, 286) juga membagi pengertian hīlah secara istilah syara' menjadi dua pengertian yang saling bertolak belakang dilihat dari aspek penilaiannya yaitu hīyal yang diperbolehkan dan hīlah yang dilarang. Untuk hīlah yang dilarang, al-Khulūfī lebih memilih definisi yang diberikan oleh al-Syāṭibī sebagaimana tersebut di atas karena adanya unsur membatalkan atau mengubah hukum dalam pengertian tersebut. Sedangkan untuk hīlah yang diperbolehkan, al-Khulūfī lebih memilih definisi yang diberikan oleh Ibn Qayyim sebagaimana tersebut di atas yang lebih berorientasi pada upaya mencari jalan keluar (makhārij), bukan dimaksudkan untuk mengubah atau membatalkan hukum syara'.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat ditarik pemahaman tentang unsur-unsur utama yang ada dalam hīlah sebagai berikut:

- a. Kecerdikan dalam mengatur atau merencanakan sesuatu dalam mengatasi kesulitan untuk menggapai maksud yang diinginkan. Hal ini dapat dilihat dalam pengertian yang diberikan oleh seperti:
 - 1) “kepandaian dalam menangani sesuatu dengan cara menggunakan pertimbangan akal sehingga

mendapat jalan untuk mencapai maksud tertentu”, sebagaimana dinyatakan oleh Ibn Nujaim;

- 2) “melakukan sesuatu yang disyariatkan dalam tampilan luarnya atau tidak disyariatkan untuk menggugurkan hukum atau mengubahnya kepada hukum yang lain, padahal dia tahu bahwa hal itu tidak disyariatkan untuk tujuan tersebut”, sebagaimana dinyatakan oleh al-Syātibī;
- 3) “jalan tersembunyi yang memerlukan kepandaian dan kecerdasan dalam mencapai maksud tertentu”, sebagaimana dinyatakan oleh Ibn Taimiyah dan Ibn Qayyim dan Buhairī;
- 4) “melakukan perbuatan yang dilarang secara syara’ dalam bentuk perbuatan yang diperbolehkan, atau melakukan perbuatan yang tidak dibenarkan secara syara’ dalam bentuk perbuatan yang dibenarkan untuk mencapai maksud tertentu”, sebagaimana dinyatakan oleh Ibn ‘Āsyūr; bahkan Ibn ‘Āsyūr lebih suka menggunakan istilah *tadbīr* (mengatur, merencanakan), *ḥarṣ* (menginginkan), dan *war’* (menahan diri) untuk menyatakan suatu upaya melakukan perbuatan yang diijinkan oleh syara’ dengan bentuk perbuatan yang lain atau dengan menggunakan perantara daripada *ḥiyal*;
- 5) “sengaja melakukan *tawaṣṣul* sebagai upaya beralih dari satu hukum ke hukum yang lain dengan menggunakan *wasīlah* yang disyariatkan”, sebagaimana dinyatakan oleh Al-Buṭī.

b. Menggunakan jalan yang disyariatkan. Hal ini dapat dilihat dalam pengertian yang diberikan oleh mereka juga seperti:

- 1) “sehingga mendapat jalan untuk mencapai maksud tertentu”, sebagaimana dinyatakan oleh Ibn Nujaim;
- 2) “melakukan sesuatu yang disyariatkan dalam tampilan luarnya”, sebagaimana dinyatakan oleh al-Syātibī;
- 3) “upaya menggapai kebenaran atau memerangi kedlaliman dengan jalan yang diperbolehkan”, sebagaimana dinyatakan oleh Ibn Qayyim;
- 4) “dalam bentuk perbuatan yang diperbolehkan”, sebagaimana dinyatakan oleh Ibn ‘Āsyūr;
- 5) “dengan menggunakan wasīlah yang disyariatkan”, sebagaimana dinyatakan oleh Al-Buṭṭi dan
- 6) “jalan tersembunyi yang diijinkan oleh syara’”, sebagaimana dinyatakan oleh Buḥairī.

Ḥilah sebagai satu metode hukum dalam mencari jalan keluar merupakan upaya menghilangkan kesusahan (*raf'u al-ḥaraj*) dan memberikan kemudahan (*al-taisīr*) yang sesuai dengan kehendak mukallaf karena adanya kebaikan atau maṣlaḥah. Upaya ini tampak sejalan dengan metode hukum istiḥsān, yaitu meninggalkan qiyās sembari mengambil sesuatu yang sesuai dengan kebaikan manusia (Al-Bāhisīn, 2007: 38). Antara keduanya dapat berada dalam situasi musytarak ketika keduanya sama-sama berupaya mengambil sesuatu yang sesuai dengan maqāsid al-syarī'ah dan mewujudkan maṣlaḥah, sehingga terkadang manusia tidak dapat membedakannya (Al-Khulūfī, 2010: 241).

Standar penerapan ḥilah sebagai makhārij fiqhiyyah sebagaimana dirumuskan oleh Buḥairī dan al-Khulūfī adalah sebagai berikut.

1. Menempuh jalan tersembunyi yang memerlukan kepandaian dan kecerdasan untuk mencapai maksud tertentu. Jalan tersembunyi ini bisa dalam

bentuk tampilan luarnya berbeda dengan tampilan dalamnya, atau semata karena akal manusia tidak dapat langsung mencerna jalan yang ditempuh tersebut.

2. Jalan tersembunyi yang diambil memenuhi kriteria : tidak bertentangan dengan *naṣ ṣarīḥ*; tidak mengakibatkan hilangnya hak orang lain atau terjadinya perbuatan zhalim; dan menggunakan wasilah yang diperbolehkan
3. Terdapat *maṣlahah syar'iyah mu'tabarah* yang hendak diwujudkan.
4. Apabila wasīlah, yang digunakan untuk menggapai tujuannya, oleh syara' dimaksudkan untuk maksud yang lain, bukan sebagaimana yang dimaksudkan oleh mukallaf, maka maksud mukallaf tersebut tidak boleh mengabaikan maksud Syāri'. Dalam hal ini perlu diperhatikan apakah ḥīlah yang akan dilakukan dapat mewujudkan *maṣlahah syar'iyah rājiḥah* ataukah tidak.

Untuk itu, perlu dilakukan perbandingan antara *maqṣad* yang hendak diwujudkan dengan *maqṣad* hukum asal yang hendak ditinggalkan. Terkait dengan hal ini, menurut al-Khulufi (Al-Khulūfī, 2010: 211), terdapat tiga jenis ḥiyal yang perlu diperhatikan, yaitu:

- a. Ḥīlah yang digunakan untuk membatalkan atau merusak *maqāsid al-syarī'ah* dan tidak mewujudkan *maqāsid al-syarī'ah* yang lain. Ḥīlah yang demikian ini jelas dilarang.
- b. Ḥīlah yang digunakan untuk membatalkan atau merusak *maqāsid al-syarī'ah* disertai mengganti mewujudkan *maqāsid al-syarī'ah* yang sepadan. Ḥīlah jenis kedua ini diperbolehkan.
- c. Ḥīlah yang tidak berkaitan dengan *maqāsid al-syarī'ah* yang besar, namun membelokkan mukallaf kepada pewujudan *maqāsid al-syarī'ah* lain yang lebih penting dari pada yang ditinggalkan. Ḥīlah

seperti ini diperbolehkan sebagai bentuk pengecualian karena terdapat masalah yang lebih besar.

B. Wakaf dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Sebagai pranata agama yang berdimensi sosial ekonomi, wakaf di Indonesia lahir bersamaan dengan aktifitas penyebaran Islam. Masjid dan pesantren yang notabene identik dengan pusat penyebaran Islam merupakan institusi pertama bagi perkembangan wakaf di Indonesia. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa wakaf telah menjadi kekuatan dan modal dalam penyebaran agama Islam di Indonesia (Djatnika, 1982; 20-21; Hasanah, N., Sulistya, I., & Irfany, 2021: 39).

Arti penting dan fungsi wakaf membuat pemerintah melibatkan diri untuk mengatur sebagai bentuk pelayanan dan pemberian fasilitas. Tercatat sejak era kolonial Belanda telah banyak peraturan tentang wakaf dikeluarkan. Peraturan-peraturan itu lebih tepatnya adalah surat edaran-surat edaran terkait pelayanan perwakafan, baik mekanismenya maupun administrasinya (Nawawi, 2021" 172-173).

Pasca kemerdekaan Indonesia hingga awal dekade 1960-an regulasi perwakafan masih seperti masa kolonial. Artinya, regulasi yang dikeluarkan masih berorientasi pada pemberian layanan administrasi. Diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Agraria (UU Agraria) menandai era baru dimana untuk pertama kalinya perwakafan diatur dalam UU, sejauh terkait dengan perwakafan tanah. Dengan UU ini, sebagaimana diatur dalam Pasal 49, dielaborasi pemberian tanah negara untuk keperluan peribadatan dalam bentuk hak pakai pada satu sisi dan pemberian perlindungan tanah wakaf di sisi yang lain. Perlindungan dimaksud adalah pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang dimatangkan oleh UU Agraria nyatanya baru dikeluarkan 17 tahun kemudian,

tepatnya tahun 1977 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Peraturan Pemerintah ini kemudian disusul dengan dikeluarkannya beberapa regulasi teknis yang bersifat lintas kementerian antara lain Peraturan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Menteri Agama, Instruksi Bersama Menteri Agama dan Meenteri dalam Negeri, dan peraturan-peraturan lebih teknis lagi di internal Departemen Agama (Nawawi, 2021: 176-177).

Lahirnya Kompilasi Hukum Islam melalui Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 memperkuat kedudukan wakaf dari aspek hukum materiilnya. Ketentuan-ketentuan tentang wakaf yang tersebar di berbagai kitab kuning dan banyak terjadi perbedaan muatan isinya telah diseragamkan, sehingga memudahkan para praktisi, terutama hakim untuk menerapkannya dalam memeriksa dan memutus sengketa wakaf. Juga bagi masyarakat pada umumnya ketika hendak mewakafkan harta miliknya.

Puncak perkembangan regulasi perwakafan adalah disahkannya Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf pada 27 Oktober 2004 oleh Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono. UU Wakaf ini lahir karena peraturan perundang-undangan tentang wakaf yang telah ada saat itu dianggap belum memadai dan belum memenuhi tuntutan kebutuhan sesuai zamannya (Khairuddin, 2014: 136).

1. Kedudukan Wakaf

Undang-Undang Wakaf Pasal 1 angka 1 mendefinisikan wakaf sebagai 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. Definisi ini lebih maju dan progresif apabila dibanding dengan definisi dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya. Definisi ini mencakup semua jenis harta benda sebagaimana definisi-definisi yang dikenal

dalam diskursus fiqh, tidak hanya dibatasi pada harta benda berupa tanah.

Progresivitas Undang-Undang Wakaf juga terlihat dari konsideran menimbang yang notabene dasar kebijakan dikeluarkannya Undang-Undang ini. Dalam pertimbangannya dinyatakan bahwa lembaga wakaf sebagai pranata keagamaan yang memiliki potensi dan manfaat ekonomi perlu dikelola secara efektif dan efisien untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Dari rumusan pertimbangan tersebut dipahami bahwa negara mengakui dan melihat akan potensi dan manfaat ekonomi dari wakaf. Pengakuan itu tentu tidak hanya berdasar asumsi atau keyakinan saja, melainkan didasarkan pada fakta dan realita. Misalnya, menurut release Direktorat Jenderal Bimas Islam Kementerian Agama, sebagaimana dikutip Waluya (Waluya, 2018: 49), jumlah tanah wakaf pada tahun 2017 telah mencapai 341,213 bidang dengan luas 49.277,33 Ha.

Pengakuan akan kedudukan pentingnya wakaf sebagaimana tertuang dalam konsideran menimbang selanjutnya dirumuskan dalam pasal-pasal pada bagian batang tubuhnya, terutama Pasal 1 pada ketentuan umum tentang definisi wakaf, Pasal 5 tentang fungsi wakaf, Pasal 22 dan 23 tentang peruntukan harta benda wakaf, Pasal 28 s/d pasal 31 tentang wakaf harta bergerak berupa uang, pasal 40 dan 41 tentang perubahan status harta benda wakaf, pasal 42 s/d pasal 46 tentang pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf, Pasal 47 s/d pasal 61 tentang badan Wakaf Indonesia, Pasal 67 tentang ketentuan pidana, dan Pasal 68 tentang sanksi administratif.

Tentang definisi wakaf, misalnya, Undang-Undang Wakaf mengartikannya sebagai perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian dari harta miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut Syariah. Definisi ini, menurut Khairuddin (Khairuddin,

2014: 142), berbeda dengan definisi wakaf menurut Kompilasi Hukum Islam maupun menurut Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977. Definisi wakaf menurut Undang-Undang Wakaf bercorak progresif, lebih fleksibel, luwes dan memiliki jangkauan ke depan.

Poin-poin penting dari definisi wakaf yang menjadi dasar dan kemudian diatur lebih rinci pada pasal-pasal selanjutnya adalah fungsi ekonomis wakaf, yakni sebagai instrumen penunjang peribadatan dan sebagai instrumen pencapaian kesejahteraan umum. Kedua fungsi ini pada saat yang sama juga diemban oleh negara. Negara memandang ada sinergitas fungsi dan tujuan yang diembannya dengan fungsi ekonomis dan tujuan wakaf. Oleh karena itu, negara berkepentingan untuk memperkuat kedudukan wakaf sebagai pranata keagamaan Islam, menjamin eksistensinya, memfasilitasi dan mendayagunakannya.

2. Fasilitasi Pengelolaan Benda Wakaf

Sebagaimana dinyatakan dalam penjelasan umum, terdapat lima pokok pengaturan yang notabene menjadi alasan substantif diundangkannya Undang-Undang Wakaf. Pertama, untuk menciptakan tertib hukum dan administrasi wakaf guna melindungi harta benda wakaf, perbuatan hukum wakaf wajib dicatat dan dituangkan dalam akta ikrar wakaf dan didaftarkan serta diumumkan, baik wakaf ahli maupun wakaf khairi.

Kedua, ruang lingkup wakaf yang selama ini dipahami secara umum cenderung terbatas pada wakaf benda tidak bergerak seperti tanah dan bangunan, diperluas hingga mencakup pula harta benda wakaf bergerak, baik berwujud atau tidak berwujud yaitu uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak kekayaan intelektual, hak sewa, dan benda bergerak lainnya. Dalam hal benda bergerak berupa uang, wakaf dapat dilakukan melalui Lembaga Keuangan Syariah. Tujuannya tidak lain adalah untuk memudahkan orang untuk mewakafkan uang miliknya.

Ketiga, peruntukan harta benda wakaf tidak semata-mata untuk kepentingan sarana ibadah dan sosial, melainkan juga diarahkan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan cara mewujudkan potensi dan manfaat ekonomi harta benda wakaf. Hal itu memungkinkan pengelolaan harta benda wakaf dapat memasuki wilayah kegiatan ekonomi dalam arti luas sepanjang pengelolaan tersebut sesuai dengan prinsip manajemen dan ekonomi Syariah.

Keempat, untuk melindungi harta benda wakaf dari campur tangan pihak ketiga yang dapat merugikan kepentingan wakaf, perlu meningkatkan kemampuan profesional Nazhir, bahkan juga penggantian nazhir apabila diperlukan.

Kelima, pembentukan Badan Wakaf Indonesia yang dapat mempunyai perwakilan di daerah sesuai dengan kebutuhan. Badan tersebut merupakan lembaga independen yang melaksanakan tugas di bidang perwakafan yang melakukan pembinaan terhadap Nazhir, melakukan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf berskala nasional dan internasional, memberikan persetujuan atas perubahan peruntukan dan status harta benda wakaf, dan memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah dalam penyusunan kebijakan di bidang perwakafan.

Lima hal tersebut sesungguhnya dapat dipandang sebagai upaya negara untuk memfasilitasi dan mendukung beroperasinya wakaf yang notabene pranata keagamaan. Pada sisi yang lain dituangkannya hal-hal tersebut dalam Undang-Undang Zakat, atau bahkan sesungguhnya diundangkannya Undang-Undang Zakat itu sendiri, tidak lain untuk menjadi dasar dan payung hukum bagi negara untuk ikut serta dalam pelaksanaan wakaf. Sebab, keterlibatan dan keikutsertaan negara sebagaimana dimaksud memerlukan legalitas, sehingga tindakan dan kebijakan-kebijakan yang diambil adalah sah, berimplikasi yuridis, dan tentu saja tidak menabrak koridor dan tata kelola pemerintahan yang baik. Salah satu elemen penting dan menentukan dalam tindakan dan kebijakan negara adalah

tersedianya dukungan anggaran yang dituangkan dalam anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) pada tahun berjalan.

Hal tersebut, sebagaimana telah dikemukakan di atas, pada satu sisi merupakan ekspresi ber hukum secara responsif bahkan progresif, dan pada sisi yang lain merupakan konsekwensi dan implementasi dari konsepsi negara kesejahteraan yang kini menjadi kecenderungan – untuk tidak mengatakan satu-satunya-- negara-negara modern. Ber hukum secara responsif artinya hukum negara yang respon terhadap aspirasi-aspirasi yang muncul dari warga negara, baik secara proses maupun materi. Hukum negara bersifat terbuka terhadap hukum non negara dan bersedia menjadikannya sebagai *sparing partner* atau bahkan menjadikannya sebagai materi muatan.

Sedangkan kaitannya dengan konsepsi negara kesejahteraan, negara dituntut untuk secara proaktif masuk dan terlibat ke dalam aspek-aspek kehidupan guna memastikan semuanya berjalan secara baik dan selanjutnya memberikan pelayanan publik. Orientasinya adalah tercapainya tujuan bernegara sebagaimana telah diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

3. Ikhtiar Pendayagunaan Benda Wakaf

Undang-Undang Wakaf menampung perkembangan pemikiran-pemikiran hukum Islam kontemporer, baik di dunia internasional maupun di level nasional. Forum-forum kajian wakaf menyuarakan perlunya pendayagunaan harta benda wakaf sehingga mampu menjadikannya sebagai instrumen kesejahteraan. Sebab, seperti dikemukakan Kadarismanto (Kadarismanto, 2014: 334-335), pada dasarnya wakaf merupakan *economic corporation*, yang mengandung unsur investasi masa depan dan mengembangkan harta secara produktif, baik berupa pelayanan maupun pemanfaatan hasilnya secara langsung.

Wakaf pada hakikatnya adalah unit dana investasi, yang notabene modal dan landasan utama dalam pembangunan ekonomi. Investasi dalam konteks ini adalah penggunaan sebagian harta kekayaan untuk membentuk modal produksi yang mampu menghasilkan manfaat/barang dan dapat digunakan untuk generasi yang akan datang. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa secara ekonomi wakaf telah membangun harta produktif melalui kegiatan investasi untuk kepentingan mereka yang membutuhkan dalam ikrar wakaf.

Pendayagunaan harta benda wakaf dalam Undang-undang wakaf setidaknya meliputi tiga hal, yaitu alternatif wakaf temporer, perluasan obyek wakaf dan peruntukan harta wakaf.

a. Alternatif Wakaf Temporer

Selama ini istilah wakaf diidentikkan dengan keabadian. Abadi pahalanya dan abadi benda wakafnya. Untuk itu wakaf juga hanya dipahami untuk selamanya. Undang-Undang Wakaf dengan semangat progresifnya menawarkan wakaf secara temporer sebagai alternatif. Kebijakan itu diformulasikan dalam Pasal 1 angka 1 tentang pengertian wakaf sebagai berikut.

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.

Definisi itu berbeda dengan definisi-definisi wakaf dalam fiqh maupun dalam peraturan perundang-undangan sebelumnya. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik (PTM), wakaf didefinisikan sebagai perbuatan hukum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama lamanya untuk

kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama Islam.

Begitu juga berbeda dari definisi yang dielaborasi oleh Kompilasi Hukum Islam, yaitu perbuatan hukum seseorang atau 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.

Motif dibukanya wakaf secara temporer jelas untuk menjaring lebih banyak orang yang berwakaf dan secara otomatis berarti memaksimalkan realisasi wakaf. Memang secara syar'i definisi baru itu bersifat liberal dan -- sebagaimana trend pemikiran keislaman kontemporer-- ia lebih mengedepankan pencapaian tujuan daripada sekedar kesesuaian dengan makna lahiriah teks suci. Pembukaan wakaf temporer ini pada gilirannya dimaksudkan untuk menunjang pendayagunaan harta wakaf. Asumsinya, jika input benda wakaf besar, maka output yang dihasilkan harta wakaf juga besar dan demikian pula outcomenya akan lebih baik.

b. Perluasan Obyek Wakaf

Dalam fiqh klasik maupun peraturan perundang-undangan seblumnya, obyek wakaf terbatas pada harta tidak bergerak, sebagai konsekwensi dari definisi wakaf yang lebih menitikberatkan pada aspek keabadian dimensi spiritualnya. Undang-Undang Wakaf tampil lebih menitikberatkan pada aspek manfaat dari harta wakaf. Oleh karena itu, Undang-Undang Wakaf memperluas obyek wakaf agar manfaat wakaf juga semakin luas. Dengan demikian, diharapkan tujuan wakaf semakin mudah tercapai.

Menurut Pasal 16 ayat (1), harta yang boleh diwakafkan meliputi benda tidak bergerak dan benda bergerak. Selanjutnya rincian benda wakaf dijelaskan pada ayat (2). Benda tidak bergerak meliputi : hak atas tanah, yang sudah maupun belum terdaftar, bangunan atau bagian

bangunan yang berdiri di atas tanah, tanaman dan benda lain yang berkaitan dengan tanah, hak milik atas satuan rumah susun, dan benda tidak bergerak lain. Sedangkan benda bergerak, sebagaimana diatur dalam ayat (3), meliputi : uang, logam mulia, surat berharga, kendaraan, hak kekayaan intelektual, hak sewa, dan benda bergerak lain.

Benda-benda bergerak sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Wakaf hampir semuanya mempunyai tingkat likuiditas yang tinggi. Benda-benda itu identik secara langsung maupun tidak langsung dengan bank dan lembaga keuangan lainnya. Disebutkannya benda bergerak sebagai obyek wakaf yang notabene lebih banyak dimiliki oleh kaum muslimin daripada sekedar benda tidak bergerak, dan bersamaan dengan itu diperkenalkan lembaga keuangan syariah penerima wakaf uang, tentu saja membuat potensi wakaf semakin besar. Dengan perluasan obyek wakaf, terobosan mekanisme wakaf melalui Lembaga keuangan Syariah diharapkan dapat meningkatkan realisasi wakaf yang lebih besar dan pada gilirannya juga dapat meningkatkan pendayagunaan harta wakaf.

c. Peruntukan Harta Wakaf

Selain bertumpu pada pemberian alternatif wakaf secara temporer dan perluasan obyek wakaf, pendayagunaan benda wakaf terutama melalui peruntukan harta wakaf. Menurut Pasal 22 Undang-Undang Wakaf, harta benda wakaf hanya dapat diperuntukkan bagi lima pos sebagai berikut:

- 1) Sarana dan kegiatan ibadah;
- 2) Sarana dan kegiatan pendidikan serta kesehatan;
- 3) Bantuan fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, beasiswa;
- 4) Kemajuan dan peningkatan ekonomi umat; dan/atau
- 5) Kemajuan kesejahteraan umum lainnya yang tidak bertentangan dengan Syariah dan peraturan perundang-undangan.

Kelima pos itu bersifat opsional, tidak keharusan. Wakif bisa memilih salah satu atau lebih. Apabila wakif tidak menentukan peruntukan wakafnya, maka menurut Pasal 23 ayat (2), nadzir dapat menetapkan peruntukan harta benda wakaf dari beberapa alternatif tersebut. Lima pos peruntukan harta benda wakaf tersebut sudah cukup memadai. Pos-pos itu sudah cukup mewakili beberapa sektor penting dalam kehidupan, yaitu agama, pendidikan, sosial, dan ekonomi.

Pos-pos peruntukan yang diperkenalkan oleh Undang-Undang Wakaf itu jauh lebih maju dari peruntukan harta benda wakaf yang berkembang dalam praktik. Sesungguhnya peruntukan harta benda wakaf dalam fiqh sudah sangat luas dan maju, dengan cukup menyebut peruntukan yang diperbolehkan oleh agama. Namun demikian, kriteria yang sangat luas seakan dipersempit (*takhshis*) oleh dimensi spiritual/pahala dari wakaf. Artinya, banyak orang yang salah persepsi bahwa kontinuitas pahala wakaf dipersyaratkan pada pemanfaatan harta benda wakaf untuk ibadah. Karena itu, secara faktual didapati bahwa kebanyakan harta benda wakaf diperuntukkan pada tempat ibadah, seperti masjid, mushalla, majlis taklim, pondok pesantren, dan sebagainya.

Kini diperluasnya peruntukan harta benda wakaf merupakan pengakuan akan potensi dan kemampuan wakaf untuk menjadi solusi bagi banyak persoalan kehidupan. Namun demikian, hal tersebut tidak bisa terwujud begitu saja, melainkan perlu didukung oleh banyak faktor antara lain nadzir yang profesional, aparatur negara terkait, dan peran serta Badan Wakaf Indonesia dalam pembinaan wakaf.

4. Perlindungan Benda Wakaf

Upaya memaksimalkan harta benda wakaf sejak dari alternatif wakaf temporer, perluasan obyek wakaf, hingga peruntukan harta benda wakaf kepada hampir semua sektor publik, perlu juga dibarengi dengan upaya defensif, yaitu

menjaga dan melindungi kelangsungan harta benda wakaf. Upaya ini setidaknya terdiri dari dua hal, yaitu larangan perubahan status harta benda wakaf dan ancaman sanksi pidananya.

a. Larangan Perubahan Status Benda

Pasal 40 Undang-Undang Wakaf melarang perubahan status benda wakaf dengan cara sebagai berikut.

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

Dilarangnya perbuatan-perbuatan hukum tersebut dikarenakan mengancam eksistensi, keutuhan, atau minimal nilai ekonomis dari harta benda wakaf. Dengan demikian, larangan itu merupakan salah bentuk perlindungan terhadap harta benda wakaf. Larangan itu bersifat formal, artinya perbuatan-perbuatan itu tidak boleh dilakukan sama sekali, meskipun disertai adanya niat dan kemauan yang baik untuk mengembangkan dan membuat harta benda wakaf semakin produktif. Jadi pelarangan itu bersifat preventif dan antisipatif terhadap kemungkinan hilang dan berkurangnya harta benda wakaf baik secara kuantitatif maupun kualitatif.

b. Sanksi pidana

Untuk memperkuat dan meyakinkan adanya larangan perubahan benda wakaf, seperti telah dikemukakan di atas, dielaborasi sanksi pidana. Sanksi ini diperuntukkan kepada siapa pun orangnya, dan terutama nazhir. Sedangkan jenis perbuatan hukum yang diancam sanksi pidana terdiri dari tiga kategori, yaitu:

- 1) menjaminkan, menghibahkan, menjual, mewariskan, mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan atau tanpa izin menukar harta benda wakaf (Pasal 40 dan 41).

- 2) dengan sengaja merubah peruntukan harta benda wakaf tanpa izin (Pasal 44)
- 3) dengan sengaja menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf melebihi jumlah yang ditentukan (Pasal 12).

Berikut ini perbuatan pidana dan sanksi pidana yang diatur dalam Pasal 67 Undang-Undang Wakaf.

Tabel 2
Perbuatan Pidana dan Sanksi Pidana

No.	Perbuatan Pidana	Sanksi	Subyek
1	Menjaminkan, menghibahkan, menjual, mewariskan, mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 atau tanpa izin menukar harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41.	Pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).	Setiap orang
2	Sengaja merubah peruntukan harta benda wakaf tanpa izin	Pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 400.000.000,00 (empat ratus juta rupiah).	Nazhir

3	Sengaja menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf melebihi jumlah yang ditentukan	Pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp 300.000.000,00 (tiga ratus juta rupiah).	Nazhir
---	--	---	--------

Apabila diperhatikan dari berat ringannya sanksi pidana, maka dapat disimpulkan sebagai berikut. Pertama, menjaminkan, menghibahkan, menjual, mewariskan, mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan atau tanpa izin menukar harta benda wakaf merupakan tindak pidana yang paling berat. Sebab, perbuatan ini bisa menghilangkan sama sekali atau mengurangi kuantitas maupun kualitas harta benda wakaf. Konteks tindak pidana ini meliputi perubahan status harta benda wakaf dalam kondisi normal untuk jenis yang pertama, dan perubahan harta benda wakaf dalam kondisi tidak normal alias ada alasan pembenar tetapi tanpa izin dari Menteri untuk jenis yang kedua. Tujuan pidana dalam hal ini adalah memberi perlindungan pada harta benda wakaf.

Kedua, merubah peruntukan harta benda wakaf tanpa izin merupakan tindak pidana yang tingkatnya lebih ringan daripada yang pertama. Sebab, perbuatan ini tidak menghilangkan maupun mengurangi kuantitas maupun kualitas harta benda wakaf, melainkan hanya tasharrufnya saja. Larangan ini konteksnya adalah perubahan peruntukan harta benda wakaf dalam keadaan normal. Tujuannya adalah melindungi niat wakaf dari wakif.

Ketiga, menggunakan atau mengambil fasilitas atas hasil pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf melebihi jumlah yang ditentukan merupakan tindak pidana yang paling ringan. Konteks larangan ini adalah agar nazhir mengambil manfaat dari harta benda wakaf atas pelaksanaan tugasnya secara patut. Tujuan pidananya pada akhirnya adalah melindungi harta benda wakaf.

c. Perubahan Benda Wakaf Untuk Kepentingan Umum

Seperti telah dikemukakan di atas, pada dasarnya benda wakaf dilarang untuk dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar, atau dialihkan. Setiap orang yang melakukan perbuatan tersebut, sebagian atau seluruhnya, diancam sanksi pidana. Namun khusus larangan menukar harta benda wakaf tidak bersifat mutlak. Pasal 41 Undang-Undang Wakaf membuka ruang untuk melakukan pertukaran benda wakaf apabila harta benda wakaf digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah. Pertukaran itu pun hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia dan harta benda penukar mempunyai manfaat dan nilai tukar yang sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

Ketentuan teknis perubahan status benda wakaf dalam bentuk penukaran diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 (PP. Lama) sebagaimana diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 (PP. Baru). Semua persyaratan dimuat ulang dalam Pasal 49 PP. Baru. Kecuali memuat ulang syarat-syarat yang ditentukan dalam Undang-Undang Wakaf, PP baru juga menambahkan syarat terkait harta benda penukar, yaitu memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 49 ayat (4) huruf a). Dari beberapa syarat yang dielaborasi oleh Undang-Undang Wakaf, hanya syarat *syari'i* (tidak bertentangan dengan syariah) saja yang tidak ditindaklanjuti oleh Peraturan Pemerintah. Jadi batasan kesyariahan bersifat longgar dan minimal. Padahal definisi syariah tidak pernah ada, baik dalam Undang-Undang Wakaf maupun Peraturan Pemerintah.

Sesuai Pasal 50 PP Baru, pengaturan teknis perubahan status benda wakaf dalam bentuk penukaran dalam PP. Baru meliputi:

1. Pemberian mandat oleh Menteri kepada Kepala Kantor Wilayah untuk menerbitkan izin tertulis terhadap harta benda wakaf yang memiliki luas sampai dengan 5.000 m².
2. Penetapan nilai dan manfaat harta benda penukar oleh Kepala Kantor berdasarkan rekomendasi Tim Penetapan, yang diketahui oleh Kepala Kantor.
3. Tim Penetapan beranggotakan unsur : pemerintah daerah kabupaten/kota, kantor petanahan kabupaten/kota, Majelis Ulama Indonesia kabupaten/kota, kantor kementerian agama kabupaten/kota, nazhir, dan kantor urusan agama kecamatan. Tim Penetapan dibentuk oleh Kepala Kantor.
4. Tim Penetapan membuat rekomendasi jika harta benda penukar telah dinilai oleh penilai atau penilai publik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan harta benda penukar berada di wilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan sesuai dengan peruntukannya.
5. Penilai atau penilai publik disediakan oleh instansi atau pihak yang akan menggunakan tanah wakaf.
6. Selanjutnya Pasal 51 PP Baru mengatur tentang mekanisme pemberian izin perubahan status benda wakaf dalam bentuk penukaran.
7. Terakhir pada Pasal 51A diatur tentang kewajiban instansi atau pihak yang akan menggunakan tanah wakaf untuk mengajukan permohonan sertifikat wakaf atas nama nazhir terhadap tanah pengganti kepada kantor pertanahan setempat dan kantor pertanahan setempat menerbitkan sertifikat wakaf sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

BAB III

PELAKSANAAN TUKAR GULING TANAH WAKAF PROYEK TOL SEMARANG-DEMAK

Dalam bab ini akan diuraikan proses dan mekanisme penggantian tanah wakaf untuk kepentingan umum, yaitu untuk pembangunan jalan tol Semarang- Demak (Semarak). Sumber data diperoleh dari Satuan Kerja Pengadaan Tanah Kementerian PUPR (PPK Pengadaan Tanah Tol Semarang-Demak), Kantor Pertanahan Kabupaten Demak, Kantor Kementerian agama Kabupaten Demak, Kantor Urusan Agama Kecamatan Terdampak, Nazhir wakaf terdampak, Badan Wakaf Indonesia Demak dan Jawa Tengah, Kantor Wilayah Kementerian Agama Jawa Tengah, dan sumber-sumber lain yang relevan.

A. Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum

Proyek pembangunan jalan Tol Semarang-Demak (Semarak), selain bertujuan untuk memudahkan sarana transportasi darat, khususnya jalur pantura Semarang Demak yang semakin padat, juga dimaksudkan sebagai tanggul rob laut yang sering melanda wilayah utara Semarang dan Demak. Tol sepanjang 23,99 km dengan menghabiskan dana sebesar Rp 7,710 triliun, bersumber dari APBN ini ditargetkan bisa selesai dan dibuka tahun 2024 (Pribadi, 2021).

Proyek jalan tol Semarang – Demak ini membutuhkan lahan yang sangat luas, yaitu mencapai 5.352.217 m², melewati 21 desa di Kota Semarang dan Kabupaten Demak, yang harus dibebaskan dengan uang pengganti. Rincian lokasi dan luas tanah yang harus dibebaskan adalah sebagai mana daftar berikut :

Tabel 3
Daftar Kebutuhan Tanah Tol Semarang - Demak

Uraian Lokasi Kena Tol	Estimasi Kebutuhan (M ²)
Ruas Semarang - Demak	5.352.217

A. Seksi I (Kota Semarang)	2.949.797
I. Kecamatan Genuk	2.949.797
1. Kel. Terboyo Kulon	1.542.512
2. Kel. Terboyo Wetan	902.528
3. Kel. Trimulyo	504.757
B. Seksi II (Kabupaten Demak)	2.402.419
II. Kecamatan Sayung	1.526.280
1. Desa Sriwulan	338.674
2. Desa Bedono	362.183
3. Desa Purwosari	238.500
4. Desa Sidogemah	293.188
5. Desa Sayung	148.858
6. Desa Loireng	72.923
7. Desa Tambakroto	71.954
III. Kecamatan Karangtengah	556.225
1. Desa Batu	129.858
2. Desa Wonokerto	24.439
3. Desa Kedunguter	27.281
4. Desa Dukun	132.327
5. Desa Karang Sari	84.281
6. Desa Pulosari	130.361
7. Desa Grogol	27.678
IV. Kecamatan Wonosalam	199.239
1. Desa Karangrejo	34.524
2. Desa Wonosalam	105.113
3. Desa Kendaldoyong	59.602
V. Kecamatan Demak	120.675
1. Kel. Kadilangu	120.675

(Sumber data : Kantor PPK Pengadaan Jalan Tol Semarang)

Lahan yang tergusur proyek tol tersebut adakalanya berupa tanah-tanah kosong dan bangunan milik masyarakat, milik perusahaan, milik desa, milik instansi, tanah pantai, dan juga termasuk tanah-tanah wakaf, yang harus dibebaskan dengan ganti rugi. Kecamatan terdampak paling luas adalah Genuk dengan luas tanah yang dibebaskan 2.949.797m². Sedangkan kelurahan yang

paling luas terdampak adalah Kelurahan Terboyo Kulon Kecamatan Genuk seluas 1.542.512 m².

Pelaksanaan penggantian tanah untuk pembangunan fasilitas umum tersebut di atas harus mengacu kepada berbagai peraturan perundang-undangan, yang secara khusus harus tertuang dalam Keputusan Gubernur. Dalam Pasal 73 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyatakan, Gubernur menerbitkan penetapan lokasi pengadaan tanah. Pengadaan tanah untuk proyek tol Semarang tersebut didasarkan atas Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor : 590/38 Tahun 2021 tentang Penetapan Lokasi Pengadaan Tanah atas Sisa Tanah Untuk Pembangunan Jalan Tolo Semarang- Demak.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum dan penggantiannya untuk proyek tol Semarang, diantaranya adalah :

- 1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- 2) Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- 3) Undang-undang No.2 Tahun 2012 tentang Pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.
- 4) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara.
- 6) Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- 7) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor : 19 Tahun

- 2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.
- 8) Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 16 Tahun 2019 tentang Rencana Tata ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029.
 - 9) Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Syarat-syarat dan ketentuan mengenai tanah lokasi yang akan dibangun jalan tol Semarak, sebagaimana dalam Keputusan Gubernur adalah sebagai berikut : 1) Telah sesuai dengan dokumen perencanaan tata ruang Provinsi Jawa Tengah, Kota Semarang, dan Kabupaten Demak serta ketentuan perundang-undangan; 2) Perolehan hak atas tanah melalui pengadaan tanah dilakukan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; 3) Apabila di lokasi tersebut terdapat tanah dan/atau bangunan milik instansi pemerintah, pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa agar diselesaikan sesuai ketentuan perundang-undangan; 4) Penggunaan tanah harus berdasarkan kajian dampak lingkungan serta dampak sosial masyarakat yang timbul sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; 5) Apabila perolehan hak atas tanah telah selesai dilaksanakan, selanjutnya diwajibkan segera mengajukan permohonan hak atas tanahnya sampai dikeluarkan sertifikat hak atas tanah atas nama instansi induknya yaitu instansi yang memerlukan tanah; dan 6) Pelaksanaan pembangunan fisik melibatkan tenaga kerja dari masyarakat di sekitar lokasi kegiatan pembangunan tersebut.

Semua biaya pengadaan tanah dan pembangunan tol Semarang dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) pada Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR). Sedangkan pengawasan pelaksanaan pengadaan tanah di lapangan dilakukan oleh Kepala Dinas Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman Provinsi Jawa Tengah selaku Sekretaris Tim Persiapan Pengadaan Tanah.(dikutip dari Keputusan Gubernur Nomor : 590/38/2021).

Penetapan lokasi pengadaan tanah untuk tol Semarang ini diberikan kepada Direktur Jenderal Bina Marga Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, untuk jangka waktu tiga tahun sejak Keputusan Gubernur ditetapkan. Untuk pelaksanaan pembebasan tanah tol Semarang telah ditetapkan Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor : 531/KPTS/M/2021 tentang Pengangkatan Atasan/Atasan Langsung/Pembantu Atasan Langsung Kuasa Pengguna Anggaran/Barang dan Pejabat Perbendaharaan Satuan Kerja Pengadaan Tanah Jalan Tol di Lingkungan Direktorat Jenderal Bina Marga Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, tanggal 30 April 2021. Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) Jalan Tol Semarang – Demak dan Semarang Harbour dijabat oleh Diah Rahmawati, ST, yang berkantor di Jl. Abdurrahman Saleh Nomor 86 Manyaran Kota Semarang.

PPK mempunyai tugas dan kewenangan untuk menandatangani kontrak/surat perjanjian kerja (SPK), bertanggung jawab atas kebenaran material dan akibat yang timbul dari kontrak/SPK tersebut, serta bertanggung jawab kepada KPA/B (Kuasa Pengguna Anggaran/Barang). Di lapangan, PPK inilah pihak yang menandatangani perjanjian dan sekaligus membayar ganti

rugi kepada pihak-pihak yang tanahnya terkenal proyek tol.²

B. Tanah Wakaf Terkena Proyek Tol Semarang

Tanah-tanah wakaf menurut hukum asalnya tidak boleh dirubah atau ditukar. Pasal 40 Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menyebutkan dengan tegas bahwa, *Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang ; dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar, atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya*. Dari ketentuan ini, maka hukum asal (*'azimah*) benda wakaf harus tetap dan tidak boleh dirubah, baik bendanya maupun peruntukannya. Perubahan atau penggantian benda wakaf, yang dalam istilah fiqh sering disebut *istibdal* atau *ibdal* ini diperbolehkan jika ada alasan khusus. Alasan *istibdal* yang diijinkan adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41, yaitu *apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan itu akan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah*.

Perubahan tanah wakaf harus mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi Terhadap Permohonan Penukaran/ Perubahan Status Harta Benda Wakaf; Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 3

² Wawancara dengan Diah Rahmawati, Pejabat pembuat Komitmen Satuan Kerja Pengadaan Tanah Kementerian PUPR, tanggal 2 September 2022.

Tahun 2012 tentang Perubahan Peruntukan Harta Benda Wakaf. Di samping juga harus memenuhi berbagai peraturan tentang pertanahan, khususnya yang mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

Tanah wakaf yang terdampak tol Semarak sebanyak 83 titik dengan luas keseluruhan mencapai 123.4049 m², yang terdiri dari 9 obyek di Desa Sidogemah Kec. Sayung seluas 2001 m², yang dipergunakan untuk musholla, masjid, dan lembaga pendidikan, 1 obyek di Desa Kendaldoyong Kec. Wonosalam seluas 3.195 m², masih berupa tanah kosong, dan 73 titik berada di Kel. Kadilangu Kec. Demak seluas 118.244 m², berupa sawah.³

Tanah-tanah yang terkena proyek kepentingan umum, termasuk tanah wakaf, sifatnya wajib. Tidak ada pilihan. Jika tidak mau, tetap digusur dan ganti rugi dititipkan di pengadilan (dikonsinyasikan). Tetapi sudah diperhitungkan ganti ruginya tidak merugikan masyarakat. Setidaknya sama nilainya dengan aset asal. Ganti rugi untuk proyek tol Semarak, konon justru mendapat ganti untung. Banyak yang menjadi kaya mendadak karena lahannya kena tol. Tanah-tanah disekitarnya juga ikut naik harga, karena mereka harus mencari tanah pengganti, baik untuk pemukiman maupun untuk sarana yang lain.

Rekap tanah wakaf nazhir Yayasan Sunan Kalijogo Kadilangu yang terdampak proyek tol Semarak sebagaimana data di PPK Jalan Tol adalah sebagai berikut

³ Wawancara dengan Diah Rahmawati, PPK pada SPT Kementerian PUPR, tanggal 2 September 2022.

Tabel 4
 Rekap Data Tanah Yayasan Sunan Kalidjogo Kadilangu Yang Terdampak/Terisolir Pengadaan Tanah
 Pembangunan Jalan Tol Semarang – Demak

No.	No. STW	Luas (m ²)	No. AIW	Penggarap	No. BA	Nilai STW
1	58	39 m ²		Sudarto	1235	45,845,775
2	59	322 m ²		Tasieman	1236	378,521,530
3	59	1.040 m ²		Tasieman	1237	1,222,554,009
4	60	2.860 m ²		Siti Muniroh	1238	3,362,023,525
5	61	1.100 m ²		Tasieman	1239	1,293,085,971
6	62	498 m ²		Achmat Yasin	1240	585,415,285
7	65	1.248 m ²		Sudarto	1241	494,398,571
8	64	6 m ²		Achmad Yasin	1242	2.376,916
9	67	1.415 m ²		Supardi	1243	502,512,772
10	67	14 m ²		Supardi	1244	4,971,858
11	69	323 m ²		Suratman	1245	114,707,862
12	Tanah perdikan	2.020 m ²		Jayadi	1246	717,368,056
13	70	302 m ²		Suratman	1247	107,250,076
14	71	700 m ²		Achmad Yasin	1248	248,592,891
15	Tanah perdikan	5.146 m ²		Achmad Yasin	1249	1,382,512,879

No.	No. STW	Luas (m ²)	No. AIW	Penggarap	No. BA	Nilai STW
16	Tanah perdikan	861 m ²		Achmad Yasin	1250	305,769,256
17	Tanah perdikan	2 m ²		Achmad Yasin	1251	710,265
18	Tanah perdikan	2.111 m ²		Masjudi	1252	749,685,132
19	79	928 m ²		Suwindi	1253	329,563,147
20	80	827 m ²		Yasir Budiyanto	1254	293,694,744
21	81	466 m ²		Supardi	1255	165,491,839
22	82	54 m ²		Kasman	1256	19,177,166
23	Tanah perdikan	1.467 m ²		Moh Afif	1257	520,979,672
24	253	3.467 m ²		Karsadi	1258	1,231,245,074
25	83	1.665 m ²		Atmo	1259	591,295,947
26	84	1.471 m ²		Sukartono	1260	522,400,203
27	86	499 m ²		Sukar	1261	177,211,218
28	87	1.061 m ²		Margo	1262	376,795,796
29	Tanah perdikan	1.888 m ²		Sodikin	1263	670,490,539
30	225	71 m ²		Sudarmin	1264	25,214,422
31	256	2.076 m ²		Abdul Muhdi	1265	737,255,487
32	90	26 m ²		Martin	1266	9,233,450
33	258	1.477 m ²		Slamet Sugeng	1267	524,530,999

No.	No. STW	Luas (m²)	No. AIW	Penggarap	No. BA	Nilai STW
34	96	449 m ²		Sutrisno	1268	159,454,583
35	93	906 m ²		Tasieman	1269	321,750,227
36	94	817 m ²		Wariyo	1270	290,143,417
37	95	3.469 m ²		Slamet Sugeng	1271	1,236,313,715
38	259	2.651 m ²		Slamet Sugeng	1272	941,456,790
39	98	2.043 m ²		Martin	1273	725,536,108
40	102	2.592 m ²		Juremi	1274	920,503,961
41	103	2.374 m ²		Ashadi	1275	843,085,032
42	104	2.296 m ²		Suharto	1276	815,384,681
43	105	2.623 m ²		Muhammad Zaelani	1277	931,513,075
44	106	925 m ²		Muzazin	1278	337,609,316
45	107	24 m ²		Muzazin	1279	13,158,445
46	Tanah perdikan	23 m ²		Suparno	1280	8,168,052
47	261	3.447 m ²		Saidun	1281	1,224,142,420
48	108	3.152 m ²		Muhammad Toha	1282	1,119,378,274
49	110	4.589 m ²		Sukartono	1283	1,638,933,465
50	Tanah perdikan	7.323 m ²		Slamet Suharto	1284	2,600,636,769

No.	No. STW	Luas (m ²)	No. AIW	Penggarap	No. BA	Nilai STW
51	111	423 m ²		Muzazin	1285	150,221,133
52	119	425 m ²		Rukani	1286	150,931,398
53	118	1.249 m ²		Karsadi	1287	443,560,744
54	117	6.802 m ²		Karsadi	1288	2,415,612,632
55	262	128 m ²		Sutarian	1289	45,456,986
56	265	1.848 m ²		Sutarian	1290	656,285,231
57	Tanah perdikan	6.388 m ²		Sutoni	1291	2,268,587,694
58	121	3.694 m ²		Sumarmo	1292	1,311,860,197
59	122	2.491 m ²		Subekan	1293	1,421,084,863
60	Tanah perdikan	921 m ²		Harmin	1294	327,077,218
61	192	3.623 m ²		Sumarjo	1295	1,300,131,101
62	193	3.494 m ²		Sutaman	1296	1,240,833,657
63	194	948 m ²		Ashadi	1297	336,665,801
64	195	600 m ²		Suharto	1298	213,079,621
65	191	83 m ²		Nur Hasyim	1299	29,476,014
66	190	3.208 m ²		Sutipan	1300	1,139,265,705
67	279	2.264 m ²		Atmo	13001	804,020,435
68	282	230 m ²		Achmat Yasin	13002	81,680,521
69	280	106 m ²		Masturi	13003	37,644,066

No.	No. STW	Luas (m ²)	No. AIW	Penggarap	No. BA	Nilai STW
70	228	22 m ²		Sanyo	13004	7,812,919
71	Tanah perdikan	2.078 m ²		Sukarno	13005	737,965,753
72	Tanah perdikan	96 m ²		Sutiyo	13006	34,092,739
73	120	15 m ²		Muh ali	13007	5,326,991
	Jumlah	118.244 m²				45,698,592.980

(Sumber : Kanwil Kemenag Jawa Tengah)

Dari 73 titik tanah wakaf yang dikuasai oleh nazhir Yayasan Sunan Kalijogo Kadilangu tersebut semuanya berupa tanah sawah yang digarap oleh masyarakat dengan sistem sewa pertahun. Selain 73 titik tersebut, masih ada 10 titik lainnya yang terdampak tol, merupakan tanah-tanah wakaf dengan nazhir perorangan yang sebagian dipergunakan untuk sarana ibadah masjid dan musholla dan lembaga pendidikan/pesantren.⁴ Adapun datanya adalah sebagai berikut :

⁴ Wawancara dengan Azwar Hakiem, staf pada Penyeelnggara Zakat dan Wakaf Kanwil Kemenag Jawa Tengah tanggal 30 Agustus 2022.

Tabel 5
Data Tanah Wakaf Terdampak Pembangunan Tol Semarang - Demak

No	Obyek Wakaf/Wakif	AIW/APAIW	Luas	Nadzir	Alas Hak/NIB	Ket.
1	Mushola Nurul Iman	W.2/9/Kua.11.21.11/02/2020	71	Subkhan, dkk	C.277, Ps. 93a, S. II	Sudah dibayar
2	Masjid Baitul Muttaqin	836/Kua.11.21.11/wt.3/2021	241	Moh. Djamil, dkk	Sertifikat Wakaf No. 256	Sudah dibayar
3	Mushola Darussalam (wakif Muhtarom)	W.2/07/kk.11.21.11/2018	103	Slamet Samsudin, dkk	HM. 499 (sebagian)	Sudah dibayar
4	Mushola Darussalam (wakif Munafiah)	W.2/08/kk.11.21.11/2018	162	Slamet Samsudin, dkk	HM. 418 (sebagian)	Sudah dibayar
5	Mushola Al-Ishlah	W.2/7/Kua.11.21.11/02/2020	174	Junaedhi, dkk	C.646 P.57 S.II	Sudah dibayar
6	Masjid dan Madrasah Al-Muhajirin	WK/27/K.11/2001	848	Abdullah Mudzakir, dkk	C.1208 P.93a S.II	Sudah dibayar
7	Mushola Al-Ikhlas	W.2/8/Kua.11.21.11/02/2020	108	Zaenal Falaq, dkk	HM 426	Sudah dibayar

8	Sawah (Yayasan Darul Yatim)	21/KUA.11.21.11/WT.2a/10/2021	294	Muhammad Roni Chairul Maskan, dkk	HM 415 (sebagian)	Proses tanah pengganti
9	Sawah (Yayasan Miftakhul Ulum)	KK.11.21.14/BA.00/05/2008	3195	KH. Kumaidi Tamyis, dkk	Sertifikat Wakaf No. 00005	Sudah dibayar

(Sumber : Satker Pengadaan Tanah Tol/PPK)

Sampai laporan ini ditulis, sebagian besar tanah wakaf yang tergusur tol Semarak sudah selesai proses ganti ruginya, tanah pengganti sudah diserahkan dan dikuasai oleh nazhir yang berhak. Proses pembangunan musholla dan masjid yang tergusur juga beberapa masih dalam penyelesaian akhir. Dari 83 titik itu hanya ada satu bidang yang masih dalam proses pencarian tanah pengganti. Sedangkan proses balik nama sertifikat wakaf dari BPN Demak sebagian sudah jadi dan sebagian masih dalam pengerjaan.⁵

C. Syarat-syarat dan Prosedur Penggantian Tanah Wakaf

Pada prinsipnya harta benda wakaf tidak boleh dialihkan atau dirubah statusnya dalam bentuk pengalihan hak apapun. Penukaran atau perubahan harus dengan izin tertulis dari Menteri Agama dengan pertimbangan dan alasan-alasan yang dibenarkan oleh perundang-undangan maupun oleh Syari'ah. Salah satu alasan yang diperbolehkan adalah perubahan harta benda wakaf yang akan digunakan untuk kepentingan umum sesuai Rencana Umum Tata Ruang (RUTR). Alasan lain adalah, harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf, dan pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.

Syarat-syarat dan prosedur penggantian harta wakaf diatur dalam Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama Nomor 659 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis

⁵ Wawancara dengan Azwar Hakiem, staf pada Penyelenggara Zakat dan Wakaf Kanwl Kemenag Jawa Tengah tanggal 30 September 2022.

Permohonan Izin Tukar Menukar Harta Benda Wakaf. Prosedurnya adalah sebagai berikut:

1. Nazhir harus mengajukan Surat permohonan ijin tukar menukar tanah wakaf di bawah kewenangannya secara tertulis kepada : a) Menteri Agama melalui Kakankemenag Kab/kota untuk tukar menukar dengan alasan kepentingan umum dengan luas lebih dari 5000 m² dan selain kepentingan umum; atau b) Kepada Kakanwil Kemenag Provinsi melalui Kakankemenag Kab/kota untuk tukar menukar dengan alasan kepentingan umum dengan luas sampai dengan 5000 m².
2. Surat permohonan Nazhir ditandatangani oleh Ketua Nazhir (Untuk Nazhir Organisasi dan Badan Hukum) atau oleh seluruh Nazhir (untuk Nazhir Perorangan).
3. Surat permohonan ijin harus dilengkapi dengan dokumen-dokumen terkait, yaitu :
 - 1) Fotocopi akta ikrar wakaf atau akta pengganti akta ikrar wakaf dan sertifikat wakaf.
 - 2) Fotocopi surat pengesahan Nazhir dan SK perpanjangan atau pergantian Nazhir dari BWI (Jika terdapat penggantian Nazhir).
 - 3) Surat perjanjian tukar menukar harta benda wakaf antara Nazhir dan Pihak penukar
 - 4) Fotocopi identitas Nazhir dan pihak penukar.
 - 5) Fotocopi sertifikat harta benda penukar atau bukti kepemilikan lain yang sah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - 6) Fotocopi akta pendirian atau surat izin organisasi badan hukum, bagi pihak penukar organisasi/badan hukum.
 - 7) Rencana tata ruang wilayah/rencana detail tata ruang/penetapan lokasi/rekomendasi tata ruang, khusus untuk alasan kepentingan umum.

- 8) Hasil penilaian oleh Penilai atau Penilai Publik atas harta benda wakaf dan harta benda penukar
4. Prosedur permohonan izin tukar menukar harta benda wakaf untuk kepentingan umum dengan luas lebih dan 5.000 m² dan selain kepentingan umum :
 - 1) Nazhir mengajukan permohonan secara tertulis kepada Menten Agama melalui Kakankemenag Kab/kota dengan melampirkan persyaratan seperti di atas
 - 2) Kakankemenag Kab/kota memeriksa kelengkapan berkas/dokumen setelah dinyatakan lengkap menerbitkan tanda terima
 - 3) Kakankemenag Kab/kota membentuk Tim Penetapan melalui SK paling lama 5 hari kerja sejak berkas permohonan dan Nazhir dinyatakan lengkap
 - 4) Tim penetapan beranggotakan unsur :
 - a) Pemda Kab/Kota
 - b) Kantor Pertanahan Kab/kota
 - c) MUI Kab/Kota
 - d) Kankemenag Kab/kota
 - e) Nazhir
 - f) KUA Kecamatan
 - 5) Tim Penetapan membuat BA hasil penilaian dan mengajukan rekomendasi tukar menukar harta benda wakaf paling lama 5 hari kerja sejak penilai atau penilai publik menyerahkan hasil penilaian kepala Kakankemenag Kab/kota
 - 6) Kakankemenag Kab/kota menetapkan dan mengirimkan hasil penilaian tukar menukar harta benda wakaf kepada Menteri dan BWI dengan tembusan Kakanwil Kemenag Provinsi paling

- lama 4 hari kerja sejak menerima rekomendasi dan Tim Penetapan
- 7) BWI memberikan persetujuan kepada Menten Agama paling lama 5 hari kerja sejak menerima berkas dan Kankemenag Kab/kota yang telah diputuskan dalam Rapat Pleno BWI
 - 8) Menteri menerbitkan/tidak menerbitkan izin tertulis tukar menukar harta benda wakaf paling lama 15 hari kerja sejak menerima persetujuan dari BWI yang telah diputuskan dalam Rapat Pleno yang dipimpin oleh Pejabat Eselon I
5. Prosedur permohonan izin tukar menukar harta benda wakaf untuk kepentingan umum dengan luas sampai dengan 5.000 m² sebagai berikut :
- 1) Nazhir mengajukan permohonan secara tertulis kepada Kakanwil Kemenag Provinsi melalui Kakankemenag Kab/kota dengan melampirkan persyaratan seperti di atas
 - 2) Kakankemenag Kab/kota melakukan pemeriksaan kelengkapan dokumen permohonan Nazhir dan setelah dokumen dinyatakan lengkap. Kakankemenag Kab/kota menerbitkan tanda terima
 - 3) Kakanwil Kemenag Provinsi membentuk Tim Penetapan melalui SK paling lama 5 hari kerja sejak berkas permohonan dari Nazhir dinyatakan lengkap
 - 4) Tim Penetapan beranggotakan unsur
 - a) Pemda Kab/kota
 - b) Kantor Pertanahan Kab/kota
 - c) MUI Kab/kota
 - d) Kankemenag Kab/kota
 - e) Nazhir
 - f) KUA Kecamatan

- 5) Tim Penetapan membuat BA hasil penilaian dan Rekomendasi tukar menukar harta benda wakaf.
- 6) Kakankemenag Kab/kota menetapkan dan mengirimkan hasil penilaian tukar menukar harta benda wakaf kepada Kakanwil Kemenag Provinsi dan BWI Provinsi paling lama 4 hari kerja sejak menerima rekomendasi dari tim Penetapan
- 7) BWI Provinsi memberikan persetujuan kepada Kakanwil Kemenag Provinsi paling lama 5 hari kerja sejak menerima hasil penilaian tukar menukar harta benda wakaf dan Kakankemenag Kab/kota yang telah diputuskan dalam rapat pleno BWI Provinsi
- 8) Kakanwil Kemenag Provinsi berdasarkan mandat dari Menteri Agama menerbitkan atau tidak menerbitkan izin tertulis tukar menukar harta benda wakaf paling lama 10 hari kerja sejak menerima persetujuan dari BWI Provinsi yang telah diputuskan dalam Rapat Pleno yang dipimpin oleh Kakanwil Kemenag Provinsi atau Pejabat Eselon III yang ditunjuk

Prosedur penggantian tanah wakaf yang terkena tol Semarang Demak ternyata tidak mudah. Nazhir harus mengajukan ijin tukar menukar harta benda wakaf kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Jawa Tengah melalui Kantor Kementerian Agama Demak untuk tanah yang luasnya kurang atau sama dengan 5.000 m², dan kepada Menteri Agama RI di Jakarta untuk tanah-tanah yang luasnya lebih dari 5.000 m². Surat permohonan ijin harus memuat data-data tanah wakaf asal maupun calon penggantinya, meliputi lokasi, luas, Akta Ikrar Wakaf atau akta penggganti, sertifikat atau bukti kepemilikan yang sah, dan lampiran-lampiran yang lain.

Setidaknya ada 30 dokumen yang harus dilampirkan untuk permohonan ijin penggantian tanah wakaf. Jika lampiran dan dokumen-dokumen tersebut dinyatakan lengkap, maka Kepala Kantor Kementerian Agama Jawa Tengah mengeluarkan ijin penggantian tanah wakaf, yang akan dijadikan dasar oleh pihak penular (PPK Jalan Tol) untuk membayar tanah wakaf pengganti. Nazhir sama sekali tidak diperbolehkan menerima uang pengganti. PPK Jalan Tol akan membayarkan kepada pemilik tanah yang dijadikan pengganti wakaf yang terkena tol. Dokumen-dokumen yang harus dilampirkan adalah sebagai berikut :

- 1) Fotocopy Akta Ikrar Wakaf atau jika tidak ada Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf;
- 2) Fotocopy Surat Pengesahan Nadzir;
- 3) Surat Keputusan Perpanjangan/ SK Pergantian Nadzir dari BWI yang masih berlaku (Jika terdapat pergantian Nadzir);
- 4) Surat Perjanjian Tukar Menukar Harta Benda Wakaf antara Nadzir dan pihak penukar;
- 5) Surat Pernyataan Persetujuan Pengurus Nadzir terhadap tukar menukar dan dua orang saksi perwakafan/ tokoh masyarakat;
- 6) Surat pernyataan/ dukungan persetujuan wakil/ ahli waris/ mauquf alaih;
- 7) Surat Pernyataan Penukar bahwa tanah penukar tidak dalam sengketa di atas materai disahkan oleh Lurah/ Kepala Desa dan Camat setempat;
- 8) Surat Pernyataan Penukar bahwa harta benda wakaf lama tidak digunakan untuk hal-hal yang bertentangan dengan syariat Islam;
- 9) Rencana Kerja Nadzir setelah tukar menukar;
- 10) Fotocopy Identitas Nadzir;
- 11) Fotocopy Identitas Pihak Penukar;

- 12) Fotocopy Sertifikat tanah wakaf atau bukti kepemilikan lain yang sah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- 13) Fotocopy sertifikat tanah penukar atau bukti kepemilikan lain yang sah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan;
- 14) Fotocopy NJOP tanah wakaf;
- 15) Fotocopy NJOP tanah penukar;
- 16) Fotocopy Akta Pendirian Organisasi/ Badan Hukum;
- 17) Fotocopy Surat Izin Organisasi/ Badan Hukum;
- 18) Rencana Tata Ruang Wilayah/ Rencana detail tata ruang/ penetapan lokasi/ Rekomendasi Tata Ruang Khusus untuk alasan kepentingan umum;
- 19) Hasil Penilaian oleh Penilai atau Penilai Publik atas Tanah wakaf;
- 20) Hasil Penilaian oleh Penilai atau Penilai Publik atas tanah penukar;
- 21) Foto Tanah Wakaf;
- 22) Foto Tanah Penukar;
- 23) Peta lokasi tanah wakaf;
- 24) Peta Lokasi tanah penukar;
- 25) Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Tengah tentang Pembentukan Tim Penetapan Keseimbangan Nilai dan Manfaat Tukar Menukar Harta Benda Wakaf;
- 26) Berita Acara Tim Penetapan Keseimbangan Nilai dan Manfaat;
- 27) Rekomendasi Tim Penetapan Keseimbangan Nilai dan Manfaat;
- 28) Surat Keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten/ Kota tentang Penetapan Hasil Penilaian Tukar Menukar Harta Benda Wakaf;
- 29) Rekomendasi Perwakilan Badan Wakaf Indonesia Kabupaten/ Kota; dan

30) Rekomendasi Perwakilan Badan Wakaf Indonesia Provinsi.

Beberapa dokumen kelengkapan ijin penggantian wakaf tersebut di atas perlu dijelaskan secara singkat sebagai berikut :

1. Akta Ikrar Wakaf

Dokumen ini untuk menunjukkan bahwa aset yang dimaksud benar-benar wakaf dari seseorang (wakif) yang diserahkan kepada nazhir untuk kepentingan tertentu (mauquf ‘alaih) yang disebutkan oleh wakif. Jika AIW tidak ditemukan, atau bahkan tidak jelas siapa wakifnya, tetapi perbuatan wakaf telah nyata diketahui oleh masyarakat sejak lama dan tidak ada sengketa, maka harus dimintakan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf ke KUA setempat.

Di masyarakat ditemukan banyak fasum yang sudah puluhan tahun dimanfaatkan, seperti makam umum dan masjid/musholla, tetapi tidak diketahui asal usulnya, siapa wakifnya dan siapa nazhirnya. Dalam pasal 31 PP-42/2006 dijelaskan, Dalam hal perbuatan wakaf belum dituangkan dalam AIW sedangkan perbuatan wakaf sudah diketahui berdasarkan berbagai petunjuk (qarinah) dan 2 (dua) orang saksi serta AIW tidak mungkin dibuat karena Wakif sudah meninggal dunia atau tidak diketahui lagikeberadaannya, maka dibuatkan Akta Pengganti Akta Ikrar wakaf (APAIW).

Tata cara pembuatan APAIW kepada PPAIW (KUA setempat) dilakukan berdasarkan permohonan masyarakat atau saksi yang mengetahui keberadaan benda wakaf tersebut. Permohonan harus disertai kronologi atau petunjuk tentang keberadaan benda wakaf. Bisa juga disertakan beberapa surat

pernyataan tokoh masyarakat yang mengetahui asal-usulnya. Apabila tidak ada orang yang mengajukan pembuatan APAIW, maka kepala desa tempat benda wakaf tersebut berada wajib meminta pembuatan APAIW tersebut kepada PPAIW setempat.

2. Sertifikat Wakaf

Untuk memastikan bahwa benar-benar ada tanah wakaf, maka surat permohonan ijin penggantian tanah wakaf yang diajukan oleh nazhir harus disertai lampiran foto copy sertifikat wakaf, baik wakaf asal maupun wakaf penggantinya. Jika tanah wakaf belum bersertifikat, maka harus dilampirkan bukti kepemilikan yang sah. Sebanyak 83 titik tanah wakaf yang terdampak proyek tol Semarak, 13 bidang merupakan tanah Perdikan, bukti C Desa 3 bidang, sertifikat HM 4 bidang, dan sisanya sudah bersertifikat wakaf atas nama nazhir. Tanah Perdikan atau Sima adalah tanah yang dihadiahkan oleh para raja di Jawa dahulu kepada tokoh-tokoh yang berjasa, termasuk para ulama. Tanah Perdikan ini diberi hak istimewa, yaitu bebas pajak. Sunan Kalijogo memiliki beberapa tanah Pedikan yang diwakafkan sampai sekarang ini. (<https://inibaru.id/>).

Selain lampiran sertifikat wakaf, surat ijin penggantian, harus disertakan juga NJOP (nilai jual obyek pajak), baik tanah wakaf asal maupun tanah penukar. Hal ini untuk mengetahui keseimbangan nilai antara keduanya. Pemilik tanah penukar juga harus membuat pernyataan di atas materai cukup bahwa tanah penukar tidak dalam sengketa dengan pihak manapun, yang disahkan oleh Kepala Desa/Lurah dan Camat setempat. Penukar (nazhir) juga wajib membuat pernyataan bahwa tanah wakaf

lama tidak dipergunakan untuk hal-hal yang bertentangan dengan syari'at Islam.

3. Pengesahan Nazhir

Surat permohonan ijin penggantian tanah wakaf harus disertai foto copy surat pengesahan nazhir yang sah. Jika terdapat pergantian nazhir, maka juga harus dilampirkan pengesahannya dari Badan Wakaf Indonesia. Dilampirkan juga foto copy identitas nazhir, seperti KTP dan KK. Nazhir adalah orang atau yayasan atau badan hukum yang disertai wewenang oleh wakif untuk mengelola dan mengawasi benda wakaf. Nazhir juga yang akan berperan aktif dalam menentukan tanah wakaf pengganti yang sesuai dan bertindak selaku pihak yang melakukan transaksi dengan pihak penukar.

Pengesahan nazhir dilakukan oleh KUA setempat, kemudian wajib terdaftar di BWI. Dalam pasal 5 Peraturan BWI No. 2/2012 tentang Perwakilan BWI, dijelaskan bahwa salah satu tugas dan wewenang BWI adalah memberhentikan dan/atau mengganti Nazhir dan sekaligus menerbitkan Tanda Bukti Pendaftaran Nazhir. Untuk tanah wakaf yang luasnya kurang dari 1000 m² menjadi kewenangan BWI Kabupaten. Untuk tanah wakaf yang luasnya 1000 m² (seribu meter per segi) sampai dengan 20.000 m² (dua puluh ribu meter persegi) menjadi kewenangan BWI Propinsi. Sedangkan tanah wakaf yang luasnya 20.000 m² atau lebih menjadi kewenangan BWI Pusat.

Pendaftaran nazhir di BWI ini sifatnya wajib. Dijelaskan pada Pasal 14 UUU : (1) Dalam rangka pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Nazhir harus terdaftar pada Menteri dan Badan Wakaf Indonesia. Adapun tata cara pendaftaran

diatur secara detail di atur dalam Peraturan BWI No. 3/2012 Pasal 2 menyebutkan : (1) Nazhir harta benda tidak bergerak berupa tanah wajib didaftarkan pada Menteri dan BWI melalui KUA setempat. (2) Dalam hal tidak terdapat KUA setempat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pendaftaran Nazhir dilakukan melalui KUA terdekat, Kantor kementerian Agama, atau perwakilan BWI di provinsi/kabupaten/kota. (3) BWI menerbitkan tanda bukti pendaftaran Nazhir. (4) KUA menerbitkan surat pengesahan Nazhir. (5) Nazhir perseorangan yang telah mendapatkan surat pengesahan Nazhir dari KUA setempat wajib mengurus sertifikat tanah wakaf atas nama Nazhir perseorangan di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat. (6) Dalam hal Nazhir organisasi atau badan hukum, sertifikat tanah wakaf mengatasmakan organisasi atau badan hukum dan nama pengurusnya.

Mekanisme penggantian nazhir diatur dalam PERBWI No. 3/2012 Pasal 4 : Surat pengantar permohonan penggantian Nazhir diajukan oleh KUA setempat yang ditujukan kepada BWI dengan menyebutkan alasan penggantian Nazhir sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan. Alasan-alasan penggantian nazhir adalah : 1) meninggal dunia dengan melampirkan surat keterangan dari instansi yang berwenang; 2) berhalangan tetap dengan melampirkan surat keterangan dari pihak yang bersangkutan bermaterai cukup; 3) mengundurkan diri dengan melampirkan surat pengunduran diri dari pihak yang bersangkutan bermaterai cukup; 4) tidak melaksanakan tugasnya sebagai Nazhir dan/atau melanggar ketentuan larangan dalam pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan melampirkan surat

pernyataan keberatan dari wakif/ahli warisnya bermaterai cukup; 5) dijatuhi hukuman pidana oleh pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dengan melampirkan salinan putusan pengadilan; atau 6) bubar atau dibubarkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan untuk Nazhir organisasi atau Nazhir badan hukum dengan melampirkan surat keterangan dari instansi yang berwenang.

Dalam hal nazhir organisasi atau badan hukum, perlu dilampirkan juga akta pendirian atau ijin organisasi atau badan hukum. Nazhir juga wajib melampirkan rencana program kerja setelah tukar menukar.

Nazhir tanah-tanah wakaf yang terkena proyek tol di Demak semuanya sudah memenuhi ketentuan yang berlaku. Terdapat sengketa Yayasan, yaitu antara Yayasan Sunan Kalijogo Kadilangu dengan Yayasan Sunan Kalijaga (o dan a). Kedua pihak saling menggugat mengaku yayasan yang sah, bahkan sampai tingkat kasasi Mahkamah Agung. Tetapi tidak mengganggu proses tukar guling wakaf. Pihak penukar dan pihak-pihak terkait memegang bukti-bukti formal, seperti sertifikat wakaf dan keabsahan nazhir, dan mengabaikan konflik internal mereka.

4. Perjanjian Tukar Menukar Harta Wakaf

Salah satu dokumen yang harus disertakan dalam permohonan ijin penggantian wakaf adalah telah ada kesepakatan dan perjanjian ruislag antara nazhir atau kuasanya dengan pihak PPK Satker Pengadaan Tanah tol Kementerian PUPR. Para pihak sepakat melakukan tukar menukar tanah wakaf, bahwa mengingat kepentingan pembebasan tanah

untuk pembangunan jalan tol sangat mendesak untuk segera dibangunnya konstruksi jalan tol. Tukar menukar tanah wakaf haruslah mendapatkan ijin dari Menteri Agama RI cq. Kepala Kantor Kementerian Agama Propinsi Jawa Tengah, dengan mengacu kepada kepada PP Nomor 25 Tahun 2018 tentang Perubahan atas PP Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-undang Wakaf.

Perjanjian ini intinya berisi para pihak sepakat melakukan tukar menukar tanah wakaf yang terkenal tol dengan tanah wakaf yang lain, dengan nilai manfaat yang sekurang-kurangnya sama. Dalam perjanjian harus disebut rincian tanah wakaf asal dan tanah penggantinya, seperti lokasi, alas hak yang sah, dan luas. Pihak PPK akan membayar pembelian tanah pengganti dan menyerahkan kepada nazhir, termasuk mengurus balik nama sertifikita wakaf. Nazhir tidak boleh menerima pembayaran dalam bentuk uang dari PPK. Tanah wakaf harus ditukar dengan tanah wakaf yang sepadan nilainya. Pemilik tanah yang akan dibeli oleh PPK untuk menukar tanah wakaf, harus memastikan tanah tidak dalam agunan atau sengketa, dalam bentuk pernyataan yang disahkan oleh Kepala Desa/Lurah setempat.

Selain kesepakatan antara PPK dengan nazhir atau kuasanya, anggota nazhir yang lain harus membuat pernyataan dukungan secara tertulis, bahwa mendukung penuh proses tukar menukar. Nazhir juga harus menyertakan rencana kerja pengelolaan wakaf pengganti sesuai dengan tujuan awal wakif.

Semua tahapan tersebut di atas telah ditempuh dalam proses pertukaran tanah wakaf, tetapi secara prosedural tidak persis apa adanya. Dari uji petik terhadap beberapa kluster atau bidang tanah wakaf denagn melakukan analisis historis/kronologis

terhadap dokumen-dokumen yang ada diperoleh fakta tidak ditempuhnya tahapan-tahapan itu secara urut prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama.

Misalnya, pembentukan Tim Penetapan telah dilakukan jauh sebelum nazhir mengajukan izin. Dalam kasus pertukaran tanah wakaf Yayasan Sunan Kalijaga, penetapan tim telah dilakukan pada 20 September 2021, padahal permohonan izin pertukaran baru dilakukan pada 9 Mei 2022. Demikian pula, penetapan tim untuk pertukaran tanah wakaf Yayasan Miftahul Ulum, penetapan tim telah dilakukan pada 7 September 2021, padahal permohonan izin baru dilakukan pada 27 Januari 2022. Persoalan waktu juga agak janggal. Dalam kasus pertukaran tanah wakaf kluster 19, permohonan izin diajukan pada 9 Mei 2022, Tim Penetapan dibentuk pada 20 September 2021, pemberian rekomendasi hasil penetapan pada 9 Mei 2022, SK Penetapan hasil penilaian juga pada 9 Mei 2022. Fakta adanya beberapa tahapan dalam satu hari tentu memunculkan keraguan akan profesionalitas kerja pihak-pihak terkait. Secara rasional, hal tersebut di luar kepatutan secara waktu.

5. Tim Penetapan Keseimbangan Nilai dan Manfaat

Dalam Pasal 50 PP Nomor 18 Tahun 2018 tentang Perubahan atas PP Nomor 42 Tahun 2006 angka (2) disebutkan, (1) Nilai dan manfaat harta benda penukar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ditetapkan oleh Kepala Kantor berdasarkan rekomendasi Tim Penetapan. (2) Tim Penetapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) beranggotakan

unsur: a. pemerintah daerah kabupaten/kota; b. kantor pertanahan kabupaten/ kota; c. Majelis Ulama Indonesia kabupaten/kota; kantor kementerian agama kabupaten/kota; e. Nazhir; dan f. kantor urusan agama kecamatan.

Untuk memastikan bahwa tanah pengganti wakaf memiliki nilai dan manfaat yang sekurang-kurangnya sama dengan tanah wakaf yang terdampat Tol Semarak, maka dibentuk Tim Penetapan Keseimbangan Nilai dan Manfaat Tukar Menukar Harta Benda Wakaf melalui Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi atas usulan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten. Tim keseimbangan ini dibentuk untuk setiap nazhir yang tanahnya terdampat proyek, sehingga ada beberapa Tim untuk nazhir yang berbeda.

Anggota Tim terdiri dari beberapa unsur terkait. Dalam Keputusan Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Jawa Tengah Nomor 1161 Tahun 2021 tentang Pembentukan Tim Penetapan Keseimbangan Nilai dan Manfaat Tukar Menukar Harta Benda Wakaf yang Terkenal Pembangunan Jalan Tol Semarang Demak Seksi 2 Yayasan Sunan Kalijogo Kecamatan Demak, susunan Tim Keseimbangan terdiri dari :

- 1) Asisten Pemerintahan dan Kesra Sekretariat Daerah Kabupaten Demak sebagai Pengarah (Ahmad Nurwahyudi)
- 2) Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Demak sebagai Ketua (Ahmad Muhtadi)
- 3) Penyelenggara Zakat dan Wakaf Kementerian Agama Kabupaten Demak sebagai Sekretaris (Ahmad Nafis Hunaifi)

- 4) Unsur Kantor Pertanahan Kabupaten Demak sebagai Anggota (Bambang Irjanto)
- 5) Unsur Majelis Ulama Indonesia Demak sebagai Anggota (KH. Ahmad Ghozali)
- 6) Kepala Seksi Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama Kabupaten Demak sebagai Anggota (Ali Sugiyanto)
- 7) Analis Wakaf pada Penyelenggara Zakat dan Wakaf Kementerian Agama Kabupaten Demak sebagai Anggota (Sri Sulistyanti)
- 8) Pengadministrasi pada Penyelenggara Zakat dan Wakaf Kementerian Agama Kabupaten Demak sebagai Anggota (Siti Musyariah)
- 9) Kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan Sayung sebagai Anggota (Ahmad Afifuddin)
- 10) Nazhir Yayasan Sunan Kalijogo Kecamatan Demak (Raden Rachmad).

Unsur yang harus disertakan dalam Tim Keseimbangan adalah Kepala KUA dimana harta wakaf itu berada, dan nazhir wakaf yang tanahnya akan ditukar. Oleh karena itu Tim Keseimbangan untuk tanah-tanah wakaf yang terdapak tol Semarak dibentuk sesuai dengan jumlah tanah dan nazhir yang terdampak.

Tugas Tim keseimbangan sebagaimana dalam Keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Jawa Tengah adalah sebagai berikut :

- 1) Melakukan penilaian harta benda wakaf dengan harta benda penukar berdasarkan hasil penilaian dari Penilai atau Penilai Publik;
- 2) Memferivikasi dokumen dan melakukan peninjauan lokasi tanah wakaf dan tanah penukar;

- 3) Melakukan perbandingan hasil penilaian dari Penilai atau Penilai Publik dengan Nilai Jual Obyek Pajak terbaru;
- 4) Membuat berita acara hasil penilaian atas harta benda wakaf dengan harta benda penukar;
- 5) Membuat rekomendasi tukar menukar harta benda wakaf dan harta benda penukar; dan
- 6) Menyerahkan rekomendasi kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Demak.

Tim Keseimbangan ini tidak bisa bekerja sendiri. Karena untuk melakukan penilaian suatu obyek tanah atau properti diperlukan keahlian khusus. Di lapangan Tim dibantu oleh jasa Penilai Publik atau *Appraisal Publik* yang ditunjuk oleh PPK Jalan Tol. Untuk menentukan nilai harta wakaf asal maupun pengganti, banyak faktor yang dinilai, mulai dari [Nilai Jual Objek Pajak \(NJOP\)](#), [Pajak Bumi dan Bangunan \(PBB\)](#), kualitas bangunan, harga pasar setempat, dan lingkungan. Faktor-faktor inilah yang menentukan tinggi rendahnya nilai obyek. Misalnya suatu obyek berada di daerah yang rawan banjir atau tidak memiliki akses jalan, maka nilainya menjadi turun.

Hasil penilaian appraisal kemudian diserahkan kepada Tim Keseimbangan untuk dinilai dengan melakukan peninjauan lokasi. Jika Tim setuju dengan hasil penilaian Penilai Publik, maka dibuatkan Berita Acara Tim Pentapan yang berisi data rinci tanah wakaf asal dan hasil penilaian. Salah satu contoh

adalah tanah wakaf nazhir Sunan Kalijogo dapat didiskripsikan sebagai berikut :

Desa/Kelurahan : Kadilangu
Kecamatan : Demak
Kabupaten : Demak
Propinsi : Jawa Tengah
No. AIW/APAIW : K.1/BA.93.2/112 Tahun 1999
Nomor Sertifikat : Sertifikat Wakaf Nomor 00195
Luas tanah : 600 m²
Luas bangunan : -
Penggunaan : Sesuai Akta Notaris Habib
Adjie, SH, M.Hum Nomor 8
Tahun 2020 Tanggal 8
Desember 2020 Pasal 3
NJOP : Rp 64.000/m²
Hasil penilaian : Rp 216.217.700,00 yang
meliputi :
- Tanah : Rp 204.000.000,00
- Kerugian pelepasan tanah: Rp 3.781.200,00
- Biaya transaksi lahan pengganti : Rp 3.060.000,00
- Kompensasi masa tunggu : Rp 5.376.451,00
(dibulatkan menjadi Rp 216.217.700,00)

Dalam BAP Tim, selain harus memuat data-data dan hasil penilaian tentang tanah wakaf asal, juga harus disertakan data-data dan hasil penilaian tanah wakaf pengganti. Tanah wakaf Yayasan Sunan Kalijogo yang terdiri dari 14 bidang tersebut akan diganti

dengan tanah dalam satu lokasi dengan data-data sebagai berikut :

Desa/Kelurahan : Gempoldenok
Kecamatan : Dempet
Kabupaten : Demak
Propinsi : Jawa Tengah
Luas tanah : 4.900 m²
Penggunaan : Sesuai Akta Notaris Habib Adjie,
SH, M.Hum Nomor 8 Tahun
2020 Tanggal 8 Desember 2020
Pasal 3

Nomor Sertifikat : HM Nomor 00963

Nama Pemilik : Agus Ihza Mahendra

NJOP : Rp 64.000/m²

Hasil penilaian : Rp 2.557.800.000,00 (*dua milyar lima ratus lima puluh tujuh juta delapan ratus ribu rupiah*)

Dinyatakan dengan tegas, bahwa dalam rangka kepastian hukum atas tanah wakaf, maka wakif tanah wakaf benda penukar yang terletak di Desa Gempoldenok Kecamatan Dempet adalah sama dengan wakif tanah wakaf yang terletak di Kelurahan Kadilangu Kecamatan Demak.

Tugas terakhir Tim Penetapan Keseimbangan adalah membuat rekomendasi kepada Kepala Kantor Wilayah Kemenag Jawa Tengah, yang intinya menyetujui tukar menukar harta benda wakaf tersebut.

6. Rekomendasi BWI

Tukar menukar tanah wakaf yang terkena RUTR, dalam hal ini proyek Tol Semarang Demak, juga harus mendapatkan Rekomendasi dari Badan Wakaf Indonesia. Hal ini diatur dalam Pasal 49 PP-42/2006 angka (1), menyebutkan Perubahan status

harta benda wakaf dalam bentuk penukaran dilarang kecuali dengan izin tertulis dari Menteri berdasarkan pertimbangan BWI. Ketentuan ini dipertegas lagi dalam Peraturan BWI No 1/2020 Tentang Pedoman Pengelolaan Dan Pengembangan Harta Benda Wakaf. 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 sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diberikan apabila harta benda wakaf ternyata tidak dapat dipergunakan sesuai dengan peruntukan yang dinyatakan dalam ikrar wakaf dan harta benda wakaf dipergunakan untuk kepentingan keagamaan dan kemaslahatan umat yang lebih bermanfaat dan/atau produktif.

Dalam Keputusan Dirjen Bimas Islam Nomor 659 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Permohonan izin Tukar Menukar Harta Benda Wakaf, disebutkan BWI harus memberikan persetujuan dalam waktu paling lama 5 hari kerja setelah menerima hasil penilaian tukar menukar harta benda wakaf dikirim oleh Kepala Kantor Kemenag Kab/kota yang telah diputuskan dalam rapat pleno BWI.

Dalam memberikan ijin tukar menukar harta wakaf, BWI tentu tidak hanya berpegang pada penetapan hasil penilaian terhadap harta wakaf asal dengan harta wakaf pengganti, tetapi BWI sejak awal telah terlibat sebagai anggota Tim Penetapan. Sehingga sebenarnya surat rekomendasi hanya bersifat formalitas. Sedangkan secara prinsip sudah tidak ada masalah.

7. Izin Tukar Menukar Wakaf

Setelah semua persyaratan yang diperlukan dalam proses penukaran tanah wakaf terpenuhi, maka Kepala Kantor Wilayah menerbitkan izin tertulis terhadap tanah-tanah wakaf yang luasnya mencapai 5.000 m². Sedangkan tanah wakaf yang luasnya lebih dari 5.000 m², maka Menteri Agama yang mengeluarkan ijinnya.

Tanah-tanah wakaf yang terkenal proyek tol Semarang-Demak yang kelola oleh beberapa nazir, maka ijinnya diterbitkan setiap nazir. Sehingga ada beberapa ijin, baik yang dikeluarkan oleh Kepala Kanwil Kemenag Jawa Tengah, maupun oleh Menteri Agama.⁶ Berikut ini beberapa contoh izin tukar menukar tanah wakaf yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Kemenag Jawa Tengah.

Tabel 6
Contoh SK Pemberian Izin Pertukaran Tanah Wakaf

SK	Nazir	Tanah Wakaf	Tanah Pengganti
1258 Tahun 2021	Musholla Darussalam	Desa Sidigemah Kec. Sayung Demak	Kel. Kudu Kec, Genuk Kota Semarang
1259 Tahun 2021	Musholla Nurul Iman	Desa Sidigemah Kec. Sayung Demak	Desa Tambakroto Kec. Sayung Demak
303 Tahun 2022	Yayasan Pondok Pesantren Miftahul Ulum Jogoloyo Demak	Desa Kendaldoyong Kec. Wonosalam Demak	Desa Wonosalam Kec. Wonosalam Demak

Salah satu contoh izin yang diterbitkan oleh Kakanwil Kemenag Jawa Tengah adalah Keputusan

⁶ Wawancara dengan H. Sobirin, Kasie Zakat dan Wakaf Kanwil Kemenag Jawa tengah, tanggal 30 Agustus 2022.

Nomor 303 Tahun 2022 Tentang Pemberian Izin Perubahan Status Atau Tukar Menukar Harta Benda Wakaf Yayasan Pondok Pesantren Mithaul Ulum Jogoloyo Demak Yang Terletak Di Desa Kendaldoyong Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak Jawa Tengah Dengan Harta Benda Penukar Yang Terletak Di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak. Dengan mempertimbangkan kelengkapan berbagai dokumen syarat-syarat menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Jawa Tengah memutuskan memberi izin sebagai berikut :

- 1) Memberikan izin kepada nazhir harta benda wakaf Yayasan Pondok Pesantren Mithaul Ulum Jogoloyo Demak Yang Terletak Di Desa Kendaldoyong Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak Jawa Tengah untuk melakukan perubahan status atau tukar menukar harta benda wakaf sebagai berikut :

Tanah wakaf sebagian dari Sertifikat Wakaf Nomor 5 tanggal 2 Agustus 2012 seluas 3.195 m² atas nama Ahmad yang diperuntukkan untuk kemaslahatan umat Islam (Pembangunan Madrasah/Pesantren) Yayasan Pondok Pesantren Miftahul Ulum Jogoloyo Demak yang terletak di desa Kendaldoyong Desa Kendaldoyong Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak Jawa Tengah, ditukar dengan:

Tanah penukar seluas 5.180 m² terdiri dari Sertifikat Hak Milik Nomor 1819 tanggal 5 Desember 1998 seluas 1.154 m² atas nama Ema

Wijayanti yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak, Sertifikat Hak Milik Nomor 1825 tanggal 5 Desember 1998 seluas 835 m² atas nama Nafisatun yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak, Sertifikat Hak Milik Nomor 1826 tanggal 5 Desember 1998 seluas 961 m² atas nama Nafisatun yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak, Sertifikat Hak Milik Nomor 1834 tanggal 5 Desember 1998 seluas 1.106 m² atas nama Joko Parwito yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak, dan Sertifikat Hak Milik Nomor 2136 tanggal 5 Juni 2014 seluas 1.124 m² atas nama Bagus Tri Utomo yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak.

Di atas tanah penukar akan diperuntukkan untuk kemaslahatan umat Islam (pembangunan Madrasah/Pesantren) Yayasan Pondok Pesantren Miftahul Ulum Jogoloyo Demak Desa Kendaldoyong Kecamatan Wonosalam Demak.

- 2) Pemberian izin ini disertai dengan berbagai ketentuan yang harus dipenuhi sebagai berikut :
 - Proses tukar menukar harta benda wakaf harus dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - Pihak penukar wajib memproses balik nama sertifikat atas nama nazhir ke kantor pertanahan setempat paling lama 10 hari kerja sejak putusan izin dikeluarkan. Jika ketentuan ini tidak dilakukan, maka pemberian izin tukar menukar dinyatakan

- batal;
- Nazhir dan pihak penukar wajib melaporkan proses pensertifikatan tanah wakaf pengganti kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Propinsi Jawa Tengah dengan tembusan Perwakilan Badan Wakaf Indonesia Jawa Tengah;
 - Nazhir wajib mendayagunakan dengan memanfaatkan tanah wakaf pengganti sesuai dengan fungsi dan tujuan wakaf.

Contoh lain adalah izin yang diterbitkan oleh Kakanwil Kemenag Jawa Tengah adalah Keputusan Nomor 1258 Tahun 2021 Tentang Pemberian Izin Perubahan Status Atau Tukar Menukar Harta Benda Wakaf Musholla Darussalam Yang Terletak Di Desa Sidogemah Kecamatan Sayung Kabupaten Demak Dengan Harta Benda Penukar Yang Terletak Di Kelurahan Kudu Kecamatan Genuk Kota Semarang. Tanah wakaf asal seluas 103 m² SHM Nomor 499 tanggal 25 September 2008 atas nama Munafiah (sebagian) dan tanah wakaf seluas 162 m² SHM Nomor 418 tanggal 13 Mei 2008 atas nama Munafiah Binti Haji Wahib (sebagian) yang di atasnya berdiri bangunan Musholla Darussalam terletak di desa Sidogemah Kec. Sayung Demak, diizinkan ditukar dengan tanah penukar seluas 365 m² leter C No. 257 Persil 16 Klas III atas nama Munawi yang terletak di Kelurahan Kudu Kecamatan Genuk Kota Semarang. Di atas tanah penukar akan dibangun mushalla Darussalam sesuai rencana anggaran biaya, desain, dan spesifikasi perjanjian yang ditanda tangani oleh pihak penukar (PPK Pengadaan Tanah) dan nazhir.

D. Pelaksanaan Penggantian Tanah Wakaf

Sampai laporan ini disusun, sebagian besar tanah wakaf pengganti sudah dibayar oleh PPK Pengadaan Tanah Jalan Tol Semarang, dan sebagian masih menunggu balik nama sertifikat wakaf dari BPN Demak. Tinggal dua bidang tanah yang luasnya lebih dari 5000 m², yaitu tanah Perdikan luas 5.146 m² dan tanah wakaf luas 6.802 m², keduanya milik Yayasan Sunan Kalijogo Kadilangu yang harus menunggu ijin dari Menteri Agama. Pembangunan pengganti musholla, masjid, dan lembaga pendidikan masih dalam proses pengerjaan yang menjadi tanggung jawab pihak ke tiga (bukan PPK Jalan Tol).

Berkas-berkas untuk pelaksanaan penggantian tanah wakaf ini sangat tebal, dan tidak mungkin dikemukakan satu persatu. Oleh karena berkas yang satu dengan yang lain isinya hampir sama, maka akan diambil beberapa sampel saja yang akan didiskripsikan untuk mengetahui secara detail, baik formilnya maupun materiilnya. Dua sampel tersebut adalah pelaksanaan penggantian wakaf Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu klaster 3, 10, dan 19, dan satu berkas wakaf Yayasan Pondok Pesantren Miftahul Ulum Jogoloyo Demak.

1. Penggantian Wakaf Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu Klaster 3

Tanah wakaf Yayasan Sunan Kalijaga yang terkenal proyek jalan Tol Semarang Demak ada 73 titik dengan luas 118.244 m². Ijin penggantian tanah wakaf dilakukan dalam 19 tahap atau klaster.⁷ Salah satunya adalah klaster 3 yang terdiri dari tiga bidang

⁷ Wawancara dengan Afif Mundir, Kabid Penais Kanwil Kemenag Jawa Tengah dan Sekretaris Badan Wakaf Indonesia Provinsi Jawa Tengah dan Azwar Hakiem, Staf Seksi Zakat dan Wakaf Kanwil Kemenag Jawa Tengah, tanggal 30 Agustus 2022.

wakaf yang berlokasi di Kelurahan Kadilangu Kecamatan Demak yang kemudian ditukar dengan tiga bidang tanah ditempat lain.

Berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Demak Nomor : 1669/Kk.11.21/BA.03.2/05/2022 tentang Penetapan Kesimbangan Nilai dan Manfaat Tukar Menukar Harta Benda Wakaf Yayasan Sunan Kalijaga, deskripsi tanah wakaf asal adalah sebagai berikut :

Tabel 7
Deskripsi Tanah Wakaf Kluster 3

No	Sertifikat	Luas (m ²)	NJOP (Rp)	Penilaian (Rp)
1	W.192 (seb)	3.623	64.000/m2	1.319.281.900
2	W. 65 (seb)	1.248	82.000/m2	501.693.600
3	W.262 (seb)	128	64.000/m2	46.126.400
	Jumlah	4.999 m ²		1.867.101.900

Harta wakaf tersebut akan ditukar dengan tiga bidang tanah yang lokasinya juga berbeda-beda. Deskripsinya adalah sebagai berikut :

Tabel 8
Deskripsi Tanah Pengganti Tanah Wakaf Kluster 3

No	Sertifikat	Luas (m2)	Lokasi	NJOP (Rp)	Penilaian (Rp)
1	HM.01144 an. Winarti	3.502	Ds. Betokan Demak	64.000/m2	743.255.800
2	HM. 00550 an. Moh. Fahrur Rozi	3.734	Ds. Lempuyang Wonosalam	82.000/m2	773.625.900
3	C.880 P.132b S.IV an. Ashuri	1.666	Ds. Botorejo Wonosalam	82.000/m2	350.220.200
	Jumlah	8.902			1.867.101.900

Dari deskripsi di atas dapat dilihat, bahwa tanah wakaf seluas 4.999 m² yang terletak di Kelurahan Kadilangu Kecamatan Demak dengan nilai berdasarkan penilaian publik sebesar Rp1.867.101.900, karena terkena proyek tol Semarang Demak, maka selanjutnya ditukar dengan tiga bidang tanah yang lokasinya berbeda-beda seluas 8.902 m² dengan taksiran nilai yang sama dengan tanah wakaf asal. Ditegaskan juga bahwa meskipun terjadi penggantian, tetapi wakifnya tetap sama. Demikian juga nazhirnya juga sama, yaitu Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu.

2. Penggantian Wakaf Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu Klaster 10

Tanah wakaf nazhir Yayasan Sunan Kalijaga yang terkenal proyek jalan Tol Semarang Demak sebanyak 73 titik dengan luas 118.244 m², izin penggantian tanah wakaf dilakukan dalam beberapa tahap atau klaster. Salah satunya adalah klaster 10 yang terdiri dari empat bidang wakaf yang berlokasi di Kelurahan Kadilangu Kecamatan Demak yang kemudian ditukar dengan dua bidang tanah ditempat lain.

Berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Demak Nomor : 1673/Kk.11.21/BA.03.2/05/2022 tentang Penetapan Kesimbangan Nilai Dan Manfaat Tukar Menukar Harta Benda Wakaf Yayasan Sunan Kalijaga, deskripsi tanah wakaf asal adalah sebagai berikut :

Tabel 9
Deskripsi Tanah Wakaf Kluster 10

No	Sertifikat	Luas (m ²)	NJOP (Rp)	Penilaian (Rp)
1	W. 60 (seb)	2.860	160.000/m ²	Rp3.412.176.600
2	Bekas Tanah Perdikan (seb)	2.020	82.000/m ²	Rp 727.932.800
3	W.225 (seb)	71	64.000/m ²	Rp 25.585.800
4	W. 00058	39	160.000/m ²	Rp 46.529.700

Jumlah total 4.990 m²

Jumlah nilai Rp 4.212.224.900,00

Tanah wakaf tersebut akan ditukar dengan dua bidang tanah yang lokasinya juga berbeda-beda. Deskripsinya adalah sebagai berikut :

Tabel 10
Deskripsi Tanah pengganti Tanah Wakaf Kluster 10

No	Sertifikat	Luas (m ²)	Lokasi	NJOP (Rp)	Penilaian (Rp)
1	HM.0044 8 an. Sudarsih	8.84 0	Ds. Botorejo Wonosalam	82.000/m ²	2.006.047.30 0
2	HM. 01106 an. Abdul Fatah Yasin	9.94 8	Ds. Karangrow o Wonosalam	82.000/m ²	2.206.177.60 0

Jumlah total 18.788 m²

Jumlah nilai Rp 4.212.224.900,00

Dari deskripsi di atas dapat dilihat, bahwa tanah wakaf seluas 4.990 m² yang terletak di Kelurahan Kadilangu Kecamatan Demak dengan nilai berdasarkan penilaian publik sebesar Rp 4.212.224.900, karena terkena proyek tol Semarang Demak, maka selanjutnya ditukar dengan dua bidang

tanah yang lokasinya terletak di Desa Botorejo dan Karangrowo Wonosalam seluas 18.788 m² dengan nilai tukar sebesar Rp4.212.224.900. Ditegaskan juga bahwa meskipun terjadi penggantian, tetapi wakif sama, dan nazhirnya tetap sama, yaitu Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu.

3. Penggantian Wakaf Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu Klaster 19

Tanah wakaf Yayasan Sunan Kalijaga yang terkenal proyek jalan Tol Semarang Demak ada 73 titik dengan luas 118.244 m². Ijin penggantian tanah wakaf dilakukan dalam beberapa tahap atau klaster. Salah satunya adalah Klaster ke 19 yang terdiri dari 14 bidang yang akan ditukar dengan satu bidang tanah (dimerger) milik Agus Ihza Mahendra dengan taksiran nilai yang sepadan.

Berdasarkan Keputusan Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Demak Nomor : 1676/Kk.11.21/BA.03.2/05/2022 tentang Penetapan Kesimbangan Nilai Dan Manfaat Tukar Menukar Harta Benda Wakaf Yayasan Sunan Kalijaga, tanah wakaf asal sebanyak 14 bidang ini semua terletak di Kelurahan Kadilangu Kec. Demak Kab. Demak dengan AIW/APAIW Nomor K.I/BA.93.2/112 Tahun 1999, deskripsinya masing-masing dapat dikemukakan dalam daftar sebagai berikut :

Tabel 11
Deskripsi Tanah Wakaf Kluster 19

No	Sertifikat	Luas (m ²)	NJOP (Rp)	Penilaian (Rp)
1	W.195 (seb)	600	64.000/m ²	216.217.700

2	W.86 (seb)	499	64.000/m ²	179.821.000
3	W.62 (seb)	498	64.000/m ²	592.148.200
4	W.81 (seb)	466	160.000/m ²	167.929.000
5	W.96 (seb)	449	82.000/m ²	161.802.900
6	W.119 (seb)	425	64.000/m ²	153.154.200
7	W.111 (seb)	423	64.000/m ²	152.433.400
8	W.282 (seb)	230	64.000/m ²	82.883.400
9	W.90 (seb)	26	64.000/m ²	9.369.400
10	W.288 (seb)	22	64.000/m ²	7.928.000
11	W.120 (seb)	15	64.000/m ²	5.405.400
12	W.67 (seb)	14	64.000/m ²	5.045.100
13	W.64 (seb)	6	64.000/m ²	2.412.000
14	Tnh Perdikan (seb)	2	64.000/m ²	720.700
Luas Total		3.675		1.737.270.400

Tanah-tanah wakaf asal berupa tanah kosong berupa sawah dan kebun yang tersebar di 14 titik total seluas 3.675 m² yang menjadi bagian dari tanah yang tidak terkena tol tersebut akan ditukar dengan tanah lain yang nilainya sekurang-kurangnya sama dengan diskripsi sebagai berikut :

Tabel 12
Deskripsi Penilaian Keseimbangan Nilai dan
Manfaat Tanah Wakaf Kluster 19
dan Tanah Pengganti

TANAH WAKAF ASAL	TANAH WAKAF PENGGANTI
Lokasi : Kelurahan Kadilangu Kec. Demak Kab. Demak AIW/APAIW : K.I/BA.93.2/112 Tahun 1999. Luas Total : 3.675 m ² NJOP (rata2) : Rp 64.000/m ² Harga total : Rp 1.737.270.400	Lokasi : Desa Gempoldenok Kec. Dempet Kab. Demak. Luas tanah : 4.900m ² Alas hak : SHM Nomor 963 Pemilik : Agus Ihza Mahendra (Cangkring Kunir RT 05 RW 08 Dempet Kab. Demak.

	NJOP : Rp 64.000/m ² Nilai total tanah : Rp 1.737.270.400
--	--

Dari deskripsi di atas dapat diketahui, bahwa tanah wakaf dari 14 titik seluas 3.675 m² yang terletak di Kelurahan Kadilangu Kecamatan Demak dengan nilai berdasarkan penilaian publik sebesar Rp. 1.737.270.400, karena terkena proyek tol Semarang Demak, maka selanjutnya ditukar dengan satu bidang tanah yang lokasinya di Desa Gempoldenok Kec. Dempet Kab. Demak 4.900 m² dengan nilai tukar yang sama. Ditegaskan juga bahwa meskipun terjadi penggantian, tetapi wakifnya tetap sama. Nazhirnya juga sama, yaitu Yayasan Sunan Kalijaga Kadilangu.

Tanah wakaf pengganti tersebut oleh nazhir akan dipergunakan sesuai dengan tujuan wakaf, yaitu untuk pertanian produktif (panen 3x setahun) dengan cara disewakan. Adapun hasilnya dipergunakan untuk menyelamatkan, melestarikan, dan mengelola harta peninggalan Sunan Kalijaga, terutama yang berupa tanah, masjid, makam, pondok, dan pusaka-pusaha. Di samping itu juga untuk meningkatkan kesejahteraan para ahli warisnya, abdi dalemnya, kegiatan-kegiatan keagamaan dan adat, sesuai dengan Syariat Islam.

4. Penggantian Wakaf Yayasan Pondok Pesantren Miftahul Ulum

Tanah wakaf yang termasuk terkena proyek tol Semarang Demak adalah Wakaf Yayasan Pondok Pesantren Mithaul Ulum Jogoloyo Demak yang Terletak Di Desa Kendaldoyong Kecamatan Wonosalam Kabupaten Demak Jawa Tengah.

Berdasarkan Keputusan Kakanwil Kemenag Jawa Tengah Nomor 303 Tahun 2022, tanah wakaf seluas 3195m² itu akan ditukar dengan beberapa bidang tanah pengganti yang nilainya sekurang-kurangnya sama.

Tanah penukarnya adalah seluas 5.180 m² terdiri dari beberapa Sertifikat Hak Milik sebagai berikut :

- SHM Nomor 1819 tanggal 5 Desember 1998 seluas 1.154 m² atas nama Ema Wijayanti yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak;
- SHM Nomor 1825 tanggal 5 Desember 1998 seluas 835 m² atas nama Nafisatun yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak,
- SHM Nomor 1826 tanggal 5 Desember 1998 seluas 961 m² atas nama Nafisatun yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak;
- SHM Nomor 1834 tanggal 5 Desember 1998 seluas 1.106 m² atas nama Joko Parwito yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak; dan
- SHM Nomor 2136 tanggal 5 Juni 2014 seluas 1.124 m² atas nama Bagus Tri Utomo yang terletak di Desa Wonosalam Kecamatan Wonosalam Demak.

Tanah pengganti wakaf seluas 5.180 m² akan dipergunakan untuk kemaslahatan umat Islam (pembangunan Madrasah/Pesantren) Yayasan Pondok Pesantren Miftahul Ulum Jogoloyo Demak Desa Kendaldoyong Kecamatan Wonosalam Demak.

BAB IV

REKAYASA HUKUM DALAM PENGGANTIAN TANAH WAKAF UNTUK PROYEK JALAN TOL SEMARANG- DEMAK

Salah satu doktrin yang disepakati oleh seluruh ulama (ijma') adalah tentang keabadian harta wakaf. Harta wakaf harus tetap sampai kapanpun dan hanya diperbolehkan mengambil manfaat yang dihasilkannya. Harta wakaf tidak boleh dijualbelikan, diwaris, maupun dihibahkan kepada orang lain. Demikian juga tujuan wakaf (*mauquf 'alaih*) tidak boleh dialihkan dari niat awalnya. Misalnya, niat *wakif* mewakafkan tanahnya adalah untuk kemakmuran masjid tertentu, atau lembaga pendidikan tertentu, maka tidak bisa dialihkan ke masjid atau lembaga pendidikan yang lain sampai kapanpun (Al-Syathiri, n.d.: 91)(Al-Malibari, n.d.: 157). Dalam kitab-kitab fiqh tidak ditemukan hukum pengecualian tentang kebolehan perubahan benda wakaf

Keabadian harta wakaf juga dianut dan menjadi salah satu prinsip hukum wakaf di Indonesia. Dalam Pasal 40 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 (UU-41/2004) tentang Wakaf menyebutkan dengan tegas bahwa, *Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang ; dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar, atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya*. Dari ketentuan ini, maka hukum asal ('*azimah*) benda wakaf harus tetap dan tidak boleh dirubah, baik bendanya maupun peruntukannya.

Larangan perubahan harta wakaf ini tidak mutlak. UU wakaf membuat hukum pengecualian yang jelas. Perubahan atau penggantian benda wakaf, yang dalam istilah fiqh sering disebut *istibdal* atau *ibdal* ini diperbolehkan jika ada alasan khusus. Alasan *istibdal* yang diijinkan adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41, yaitu *apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan itu akan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tatar Uang (RUTR)*

berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah. Alasan pengecualian juga disebutkan dalam PP-25/2018 yang merupakan perubahan dari PP-42/2006 Tentang Pelaksanaan UU-41/2004 Tentang Wakaf. Ditambahkan perubahan wakaf selain untuk kepentingan umum, yaitu jika harta benda Wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar Wakaf, dan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak (Pasal 49 ayat 2).

Perubahan tanah wakaf harus mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku, yaitu Undang-undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi Terhadap Permohonan Penukaran/ Perubahan Status Harta Benda Wakaf; Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Peruntukan Harta Benda Wakaf. Di samping juga harus memenuhi berbagai peraturan tentang pertanahan, khususnya yang mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

Syarat penting yang harus dipenuhi adalah benda penukar harus memiliki nilai dan manfaat sekurang-kurangnya sama dengan harta wakaf semula. Misalnya, jika harta wakaf semula berupa tanah atau bangunan, maka harus ditukar dengan tanah atau bangunan yang nilainya sama. Selain itu harus mendapatkan izin tertulis dari Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama untuk tanah-tanah yang luasnya sampai dengan 5.000 m², dan izin dari Menteri Agama RI untuk tanah-tanah yang luasnya lebih dari 5.000 m².

Dalam bab III telah diuraikan bahwa tanah wakaf yang terdampak proyek tol Semarak ada sebanyak 83 titik dengan luas keseluruhan mencapai 123.4049 m², yang terdiri dari 9 obyek di Desa Sidogemah Kec. Sayung seluas 2.001 m², yang

dipergunakan untuk musholla, masjid, dan lembaga pendidikan, 1 obyek di Desa Kendaldoyong Kec. Wonosalam seluas 3.195 m², masih berupa tanah kosong, dan 73 titik berada di Kel. Kadilangu Kec. Demak seluas 118.244 m², berupa sawah. Tanah-tanah wakaf ini sekarang sudah berubah menjadi jalan tol tetapi sudah diganti dengan tanah-tanah lain yang nilainya sekurang-kurangnya sama, atau bahkan lebih tinggi.

Dalam bab ini akan dianalisis apakah alasan-alasan diperbolehkannya perubahan dan penggantian harta benda wakaf untuk jalan tol Semarang-Demak itu bisa menjadi *hilah* atau alasan untuk menyimpangi hukum dalam Islam? Apakah pelaksanaan tukar guling tanah wakaf tersebut sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip Syari'ah?

A. Rekayasa Hukum untuk Kepentingan Umum dalam Islam

Harta wakaf menurut doktrin Syari'ah harus bersifat abadi, tidak boleh dijual, diwariskan, dihibahkan, atau dirubah. Pengelola wakaf atau nazhir hanya diperbolehkan mengambil manfaatnya. Bendanya harus tetap utuh sampai kapanpun. Nazhir bukan pemilik, sehingga ketika meninggal atau sudah tidak amanah lagi, maka harus digantikan oleh nazhir yang lain. Tetapi undang-undang Wakaf mengecualikan. Jika tanah wakaf akan dipergunakan untuk fasilitas umum (jalan tol), atau karena tanah wakaf tidak memberikan manfaat lagi, maka tanah wakaf boleh atau bahkan harus ditukar dengan tanah lain yang nilainya sekrang-kurangnya sama. Perubahan hukum dari tidak boleh menjadi boleh inilah yang sering disebut dengan rekayasa hukum atau *hilah hukum*. Pertanyaannya adalah, apakah tanah wakaf yang terkena proyek pembangunan fasilitas umum, dalam hal ini untuk

jalan tol bisa dijadikan hilah hukum atas perubahan tanah wakaf?

Istilah hilah yang aslinya dari bahasa Arab ini juga ternyata sudah menjadi bahasa Indonesia dan sering dipraktikkan dalam kehidupan sehari-hari dengan sebutan *kelah*. Misalnya, pemerintah melarang mudik lebaran, karena untuk menghindari penularan covid-19 yang masih mewabah. Orang kemudian mencari kelah, yang dilarang adalah *mudik*, kalau *pulang kampung* tidak dilarang.

Dalam Islam misalnya, semua orang sepakat tentang haramnya daging babi. Kemudian ada yang mengkelah, selain dagingnya, seperti kulit, jerohan, tulangnya berarti tidak dilarang, karena yang dilarang adalah dagingnya (*lahm*). Diharamkannya riba adalah yang berlipat ganda, sedangkan yang sedikit tidak haram. Khamr yang diharamkan adalah yang memabukkan, sedangkan yang minum tidak mabuk, maka tidak haram. Dalam soal zakat, salah satu syarat wajibnya adalah telah mencapai mencapai haul (satu tahun). Orang lalu mencari hilah hartanya dibuat tidak pernah satu tahun sehingga tidak terkena kewajiban zakat. Dalam bidang perbankan syari'ah, agar tidak masuk dalam riba, maka tambahan yang disebut bunga diganti namanya menjadi ujarah, bonus, bagi hasil, dan sebutan-sebutan lainnya. Ini adalah contoh penerapan hilah yang sederhana tetapi cenderung bersifat *ngakali* hukum, untuk tujuan menghindar dari beban hukum.

Istilah *hīlah*, yang dalam bentuk jama'nya adalah *hiyal*, yang berasal dari kata *ḥāla-yahūlu-ḥaulan-ḥu'ulan-hīlatan*, yang artinya adalah berubah, berpindah, meloncat, menghalangi, melakukan tipu daya, dan bergerak (Munawwir, 1997: 310). Ibn Manzūr menyebutkan dengan beberapa istilah, *al-ḥaul*, *al-ḥail*, *al-ḥiwal*, *al-hīlah*, *al-ḥawīl*, *al-mahālah*, *al-iḥtiyāl*, *al-taḥawwul*, dan *al-taḥayyul*, yang memiliki arti sama yaitu:

kecerdasan, kepandaian dan kemampuan dalam melakukan sesuatu dengan baik (Manzur, n.d.: 185) (Al-Husaini, 1997: 268).

Ada beberapa pengertian istilah *tenang hilah* menurut para ulama. Menurut Al Asfahani, *hilah* adalah sesuatu yang menghantarkan kepada satu keadaan dengan cara tersembunyi/cerdik. Kata *hilah* cenderung bermakna negatif (rekayasa hukum). Tetapi adakalanya dipergunakan untuk hal yang positif, yaitu melambangkan kebijaksanaan (Al-Aṣḥāhānī, n.d.: 181). Menurut Zakariyya Al Anshari dan Al Jurjani, *hilah* adalah sesuatu yang memalingkan seseorang hamba dari masalah yang dibencinya kepada masalah yang disukainya (Al-Anṣārī, n.d.: 73). Dari makna secara bahasa ini, *hilah* bisa berkonotasi negatif, yaitu tipu muslihat untuk merekayasa hukum, dan bisa bermakna positif, yaitu sebagai kecerdasan, kebijaksanaan, dan kemampuan untuk melaksanakan hukum secara tepat tujuan.

Para ulama memberikan pengertian *hilah* secara bahasa dengan rumusan yang berbeda-beda. Ibnu Nujaim dari madzhab Hanafi mengartikan *hilah* sama dengan *makharij* (jalan keluar), yaitu kepandaian dalam menangani sesuatu dengan cara pertimbangan akal dan niat yang sehat, sehingga tercapai tujuan yang dimaksudkan (Nujaim, 1999: 350). *Hilah* itu tergantung niat/motifnya. Apabila niatnya baik, seperti untuk mengindarkan perkara yang dosa dan haram kepada sesuatu yang halal, maka diperbolehkan. Tetapi jika niatnya buruk, seperti untuk membatalkan hak orang lain, atau mengaburkan perkara yang batil sehingga nampak benar, atau perkara yang benar menjadi tidak jelas, maka *hilah* demikian tidak diperbolehkan (Al-Khaṣṣaf, n.d.: 4). Menurut Al Qazwini dari madzhab Syafi'i, dalam bukunya yang berjudul *Kitāb al-Hiyal fī al-Fiqh*, seorang faqih harus memahami *hilah* dan tahu bagaimana

menerapkannya, sehingga ia tidak terjatuh dalam hilah yang dilarang (Al-Qazwinī, 1942: 1).

Menurut Asy Syatibi dari Madzhab Maliki, hilah atau hiyal adalah menggugurkan hukum atau mengubah kepada hukum yang lain untuk maksud-maksud tertentu. Hilah seperti ini adalah dilarang. Tetapi hilah yang tidak bertentangan dengan maqashid syari'ah adalah diperbolehkan (Al-Syāṭibi, 2002: 255, 293-296). Madzhab Hanbali secara umum melarang hilah. Tetapi para pendukungnya, seperti Ibnu Taimiyyah dan Ibnul Qayyim, memperbolehkan hilah yang baik. Menurut Ibnu Taimiyyah, hilah adalah jalan tersembunyi yang memerlukan kepandaian dan kecerdasan dalam mencapai maksud tertentu. Sedangkan menurut Ibnul Qayyim, hilah adalah upaya mencapai kebenaran dan menolak kezaliman, meskipun melalui jalan yang tersembunyi, yang tidak mudah dimengerti oleh awam (Taqiyyuddin, 1987: 106) (Al-Jauziyyah, n.d.: 305).

Ulama kontemporer yang menaruh perhatian terhadap hilah adalah Ibnu Asyur. Menurutnya, hilah adalah melakukan perbuatan yang dilarang secara syara' dalam bentuk perbuatan yang diperbolehkan untuk mencapai tujuan tertentu. Atau sebaliknya, melakukan perbuatan yang tidak dibenarkan secara syara' dalam bentuk perbuatan yang dibenarkan untuk mencapai tujuan tertentu. Karena hilah cenderung berkonotasi negatif, yaitu yang nampak adalah merekayasa hukum, maka Ibnu Asyur menggunakan istilah *tadbir* (mengatur, merencanakan), *harts* (keinginan), dan *wara'* (kehati-hatian) (Asyur; Muhammad al-Thahir ibn, 2001: 353).

Sebenarnya masih banyak pandangan ulama tentang hilah. Tetapi pada intinya, hilah adalah kecerdasan untuk mengubah hukum atau menggugurkan hukum yang disyari'atkan kepada hukum yang lain yang tidak disyari'atkan. Sehingga secara sederhana hilah bisa

diartikan upaya merekayasa hukum yang nampak bertentangan dengan hukum asal beralih kepada hukum baru sebagai upaya mewujudkan tujuan hukum.

Dalam konteks perubahan harta wakaf untuk pembangunan fasilitas umum yang menjadi hajat hidup orang banyak, adalah termasuk hilah atau rekayasa hukum yang positif, yang tidak dilarang. Tanah wakaf yang menurut Syari'ah harus bersifat abadi, tidak boleh dijual, dihibahkan, diwariskan atau dirubah dalam bentuk yang lain, atau untuk tujuan yang lain, adalah hukum asal ('azimah). Hukum 'azimah ini harus tetap berlaku sepanjang tidak ada perubahan kondisi dan situasi. Artinya, dalam kondisi normal dan tidak ada kesulitan (*al mu'taddah*). Jika kesulitan meningkat menjadi tidak biasa (*masyaqqah*), maka yang berlaku adalah hukum rukhshah. Macam-macam masyaqqah dalam kitab-kitab kaidah fiqh disebutkan ada tujuh kondisi, yaitu sakit (*maridl*), lupa (*nisyman*) dalam perjalanan jauh (*safar*), terpaksa (*ikrah*), belum tahu (*jahl*), pailit kekuarangan harta (*nuqshan*), dan ada kesalahan-kesalahan kecil yang sulit dihindari (*'umumul balwa*) (Nadawi, 1994: 221). Kondisi masyaqqah ini bisa menjadi hilah hukum, yaitu keluar dari hukum asal untuk menghindari kesulitan.

Dalam kondisi normal orang harus shalat sesuai waktu-waktu yang ditentukan dan wajib memenuhi syarat dan rukunnya. Tetapi dalam keadaan perjalanan jauh yang umumnya banyak menemui kesulitan, maka orang boleh shalat jama' atau qashar. Dalam kondisi air melimpah, maka wudlu atau mandi harus memakai air yang bersih. Tetapi dalam keadaan sulit air, maka orang bisa menggantinya dengan tayamum menggunakan debu. Dalam kondisi sehat dan di rumah, orang harus menjalankan shiyam Ramadhan sesuai syarat dan rukunnya, tetapi dalam kondisi sakit atau diperjalanan, maka diperbolehkan *ifthar* (berbuka) dan menggantinya

dihari normal yang lain. Dalam kondisi memiliki harta, maka orang yang berhutang wajib membayar hutangnya sesuai waktu yang perjanjikan. Tetapi dalam keadaan bangkrut, maka harus diberi tunda sampai ia mempunyai keleluasaan, atau dibebaskan (*ibra*’).

Jika kondisi kesulitan meningkat luar biasa, sehingga tidak ada pilihan-pilihan kecuali pilihan antara hidup dan mati, maka kondisi demikian disebut darurat. Dalam kondisi darurat ini tidak berlaku lagi hukum, baik ‘azimah maupun rukhshah. Kaidahnya adalah *al dlaruratu tubihul mahdlurat*, kondisi darurat mengakibatkan dimubahkan hal-hal yang dilarang. Artinya, hukum tidak ada atau tidak berlaku lagi. Apa saja boleh dilakukan untuk keluar dari kasulitan, dengan mempertimbangkan resiko yang paling ringan (*akhaffu al-dlararain*).

Keberlakuan hukum dengan mempertimbangkan kesulitan mukallaf ini menunjukkan bahwa hukum Islam itu mudah, luwes, elastis, dan tidak hitam putih. Kaidahnya adalah *al masyaqqatu tajlibut taisir*, kesulitan akan menarik kemudahan, dan kaidah-kaidah senada yang lain, menjadi salah satu prinsip penting dalam hukum Islam. Kaidah tersebut adalah intisari dari ayat-ayat Al Qur’an, seperti QS Al-Baqarah: 185/286; QS; An-Nisa: 28; QS Al-Maidah: 6; QS Al-A’raf: 157; QS Al-Haj: 78; QS An-Nur: 61, dan ayat-ayat yang lain. Hadits Nabi juga banyak yang menjelaskan, bahwa Islam adalah din yang mudah, seperti dalam hadist Rasulullah SAW yang berbunyi: “*Ahabbu ad-din ilallah al-hanafiyyatu as-samhatu.*” Artinya, Agama yang paling dicintai Allah adalah (yang bercirikan) lurus dan lapang.

Penggantian atau tukar guling tanah wakaf yang terkenal proyek pemangunan tol Semarang Demak, secara latterlek adalah perbuatan merubah atau mengalihkan yang menurut hukum asalnya dilarang, baik oleh syari’ah maupun oleh hukum perwakafan di Indonesia. Tetapi

substansinya sama sekali tidak melanggar hukum. Bahkan adalah usaha meneguhkan agar tujuan-tujuan wakaf tetap terjaga (*maqashid wakaf*). Tanah wakaf yang terkenal tol tersebut diganti tanah ditempat lain yang nilai manfaatnya sekurang-kurangnya sama. Untuk menentukan nilainya, tidak semua orang bisa menaksir dengan dugaan atau feelingnya yang subyektif, tetapi oleh tim taksir profesional (appraisal).

Dalam prakteknya, proses tukar guling tanah wakaf tol Semarang Demak itu berjalan lancar, tidak ada yang keberatan, dan tidak ada yang merasa dirugikan. Para nazhir dan para ulama di Demak juga tidak ada yang berpendapat lain, selain memaklumi dan menyetujui. Apalagi tanah penggantinya para nazhir yang terdampak dipersilahkan mencari sendiri lokasinya yang dekat jauhnya, strategis tidaknya, prospeknya kedepan, diserahkan kesepakatan nazhir. Sekedar contoh, tanah wakaf yang dikelola oleh Yayasan Sunan Kalijaga seluas 4.999 m² yang terletak di Kelurahan Kadilangu Kecamatan Demak dengan nilai berdasarkan penilaian publik sebesar Rp1.867.101.900, karena terkena proyek tol Semarang Demak, maka selanjutnya ditukar dengan tiga bidang tanah yang lokasinya berbeda-beda seluas 8.902 m² dengan taksiran nilai yang sama dengan tanah wakaf asal. Dalam kasus ini justru tanah wakaf pengganti lebih luas. Apalagi taksiran harga tanah yang terkena tol juga lebih tinggi dari harga umum. Tanah wakaf yang NJOP-nya hanya Rp 64.000 itu oleh pihak tol dihargai bisa dihargai mencapai Rp 360.000, lima kali lipatnya.

Tidak hanya tanah wakaf yang terkenal proyek kepentingan umum, tanah-tanah wakaf yang sudah tidak produktif atau tujuan wakaf semula sudah tidak mungkin dipertahankan, maka perubahan harta wakaf adalah hal yang diijinkan. Misalnya masjid tua di atas tanah wakaf yang hanya 100 m², mau dikembangkan juga tidak

mungkin, mau dipertahankan juga tidak lagi memberi manfaat yang dibutuhkan, maka jalan satu-satunya adalah dengan cara melakukan perubahan wakaf. Bisa dijual untuk dibelikan ditempat lain yang lebih luas, atau bisa dialih fungsikan menjadi sekolah atau untuk kemaslahatan yang lain. Perubahan wakaf ini tentu harus mengikuti prosedur dan ketentuan-ketentuan perwakafan yang berlaku.

B. Analisis Tukar Guling Tanah Wakaf untuk Jalan Tol Menurut Fiqh

Di atas telah dijelaskan bahwa proyek pembangunan tol Semarang Demak terpaksa harus menerjang sebanyak 83 titik dengan luas keseluruhan mencapai 123.4049 m² tanah wakaf yang tersebar di Demak. Tanah-tanah wakaf ini tidak boleh tidak harus dipindah atau tukar guling ketempat yang lain. Karena jalan tol tidak boleh dibelokkan untuk menghindari tanah wakaf. Permasalahannya adalah, bagaimanakah pandangan ulama fiqh tentang praktek tukar guling tanah wakaf tersebut? Dasar hukum ini penting, karena wakaf adalah lembaga syari'ah, yang oleh karena itu pengelolaannya tidak boleh keluar dari prinsip-prinsip syari'ah.

Para fuqaha berbeda pendapat mengenai hakikat wakaf dan perubahan benda wakaf. Ada beberapa definisi wakaf, diantaranya yang dirumuskan oleh Al Jurjani, wakaf secara istilah adalah :

حبس العين على ملك الواقف والتصدق بالمنفعة عند أبي حنيفة، فيجوز رجوعه، وعندهما حبس العين عن التملك مع التصديق بمنفعتهما، فتكون العين زائلة إلى ملك الله تعالى من وجه.

“Wakaf syara adalah : mewakafkan harta benda yang kepemilikannya tetap dimiliki oleh pewakaf dan mensedekahkan manfaatnya. Oleh karena itu menurut

Abu Hanifah, wakif boleh menarik kembali wakafnya. Sedangkan menurut kedua sahabatnya (Abu Yusuf dan Muhammad, pen) mewakafkan benda dari kepemilikan, dengan mendedekahkan manfaatnya, maka dzatnya itu menjadi milik Allah SWT” (Al-Jurjani, 1983: 253).

Dalam Al Mu’jam Al Wasith disebutkan, wakaf adalah :

حبس العين على ملك الواقف أو على ملك الله تعالى

“Mewakafkan harta benda di mana kepemilikannya tetap menjadi milik yang mewakafkan atau menjadi milik Allah SWT.”(Majma’ Al Lughah Al Arabiyyah bill Qahirah., 2004: 1052).

Definisi yang disebutkan oleh *Al Mujam Al Wasith* di atas terkesan mengkompromikan adanya perbedaan pendapat dikalangan fukaha tentang perpindahan kepemilikan wakaf. Menurut Mazhab Syafi’i dan sebagian pengikut Abu Hanifah bahwa apa yang diwakafkan berpindah kepemilikannya menjadi milik Allah. Sedangkan menurut Abu Hanifah dan Mazhab Maliki bahwa kepemilikannya tetap menjadi milik yang mewakafkan. Sehingga menurut Abu Hanifah wakif bisa menarik kembali harta yang sudah diwakafkan. Sedangkan Syafi’i berpendapat, harta yang sudah diwakafkan sudah lepas dari kepemilikan wakif menjadi milik Allah SWT (untuk kemaslahatan umat).

Rumusan definisi wakaf, yang diikuti oleh mayoritas ulama adalah definisi Syafi’i yang juga diikuti oleh Ibn Qudamah dari Mazhab Hanbali. Ia mengatakan bahwa yang dimaksud wakaf adalah:

تحبيس الأصل وتسبيل الثمرة

“Menahan asalnya dan menginfakan hasilnya.”

Pengertian wakaf menurut Imam Syafi'i inilah yang diikuti oleh UU-41/2004 Tentang Wakaf. Dalam Pasal 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 syariah. Definisi ini sejalan dengan praktek wakaf pertama yang diajarkan oleh Rasulullah saw kepada Umar ra :

عَنِ ابْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُمَا أَنَّ عُمَرَ بْنَ الْخَطَّابِ أَصَابَ أَرْضًا بِحَبِيبٍ فَأَتَى النَّبِيَّ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ يَسْتَأْمُرُهُ فِيهَا فَقَالَ يَا رَسُولَ اللَّهِ إِنِّي أَصَبْتُ أَرْضًا بِحَبِيبٍ لَمْ أَصِبْ مَالًا قَطُّ أَنفَسَ عِنْدِي مِنْهُ فَمَا تَأْمُرُ بِهِ قَالَ إِنْ شِئْتَ حَبَسْتِ أَصْلَهَا وَتَصَدَّقْتِ بِهَا قَالَ فَتَصَدَّقِ بِهَا عُمَرُ أَنَّهُ لَا بَيْعَ وَلَا يُوْهَبُ وَلَا يُورَثُ وَتَصَدَّقِ بِهَا فِي الْفُقَرَاءِ وَفِي الْقُرْبَى وَفِي الرِّقَابِ وَفِي سَبِيلِ اللَّهِ وَابْنِ السَّبِيلِ وَالصَّنِيفِ لَا جُنَاحَ عَلَيَّ مَنْ وَلِيَهَا أَنْ يَأْكُلَ مِنْهَا بِالْمَعْرُوفِ وَيُطْعِمُ غَيْرَ مُتَمَوِّلٍ

Artinya: “Dari Ibn Umar ra, bahwa Umar bin Khattab mendapatkan bagian tanah di Khaibar, kemudian ia menemui Nabi Muhammad saw untuk meminta arahan. Umar berkata: ‘Wahai Rasulullah saw, aku mendapatkan kekayaan berupa tanah yang sangat bagus, yang belum pernah kudapatkan sebelumnya. Apa yang akan engkau sarankan kepadaku dengan kekayaan itu?’ Nabi bersabda: ‘Jika kamu mau, kau bisa mewakafkan pokoknya dan bersedekah dengannya.’ Lalu Umar menyedekahkan tanahnya dengan persyaratan tidak dijual, tidak dihibahkan, dan tidak diwariskan. Umar menyedekahkan tanahnya untuk orang-orang fakir, kerabat, untuk memerdekakan budak, sabilillah, ibn sabil, dan tamu. Tidak berdosa bagi orang yang mengurusinya

jika mencari atau memberi makan darinya dengan cara yang baik dan tidak menimbun.” (HR. Bukhari).

Hadits ini dijadikan dasar keabadian harta wakaf yang berarti tidak boleh dijual, dihibahkan, dan diwariskan. Dalam Undang-Undang Wakaf disebutkan pada Pasal 40, bahwa harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang: dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar, atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya. Sedangkan dalam hukum wakaf di Indonesia terdapat pengecualian. Disebutkan dalam Pasal Pasal 41, bahwa harta wakaf bisa ditukar atau dirubah apabila akan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah. Perubahan harta wakaf hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia. Syaratnya harta penukar harus memiliki manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

Prinsip keabadian harta wakaf juga diikuti dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI). Disebutkan dalam Pasal 225, status harta benda wakaf yang telah diwakafkan pada dasarnya tidak dapat dilakukan perubahan atau penggunaan lain selain dari pada apa yang dimaksud dalam ikrar wakaf. Penyimpangan dari ketentuan tersebut 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 karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf seperti diikrarkan oleh wakif dan karena kepentingan umum. (ketentuan ijin perubahan harta wakaf telah dirubah oleh pertauran perundang-undangan wakaf,

yaitu setelah mendapatkan ijin dari Kakanwil Kemenag Propinsi untuk tanah wakaf yang luasnya sampai 5.000 m², dan ijin dari Menteri Agama RI terhadap tanah wakaf yang luasnya di atas 5.000 m², setelah mendapatkan rekomendasi dari BWI).

Para ulama berbeda pendapat tentang kemungkinan perubahan atau istibdal (tukar guling harta wakaf. Pendapat ulama fiqh empat mazhab tentang istibdal wakaf yang dinukil dari kitabnya Wahbah az Zuhaili (Al-Zuhaili, 2002: 7599-7604) adalah sebagai berikut :

1. Mazhab Hanafiyah berpendapat hukum istibdal adalah boleh, selama istibdal itu dilakukan untuk kemaslahatan dan manfaat wakaf yang lebih optimal. Perubahan atas harta wakaf diperbolehkan selama istibdal itu dilakukan untuk tujuan menjaga kelestarian dari manfaat barang wakaf. Menurutnnya, yang penting syarat “kekekalan” wakaf terpenuhi, maka tidak melanggar syariat wakaf. sedangkan yang dimaksud syarat “kekekalan” disini bukanlah mengenai bentuk barangnya saja tapi juga dari segi manfaatnya yang terus berkelanjutan. Jika ternyata barang wakaf itu tidak lagi memberi manfaat, maka istibdal harus dilakukan untuk melestarikan manfaat wakaf.
2. Mazhab Malikiyah berpendapat bahwa istibdal harta wakaf tidak diperbolehkan. Imam Malik melarang tukar guling wakaf pada benda yang tidak bergerak, seperti masjid, kuburan atau jalan raya. Tetapi beliau mengecualikan bila dalam keadaan darurat seperti perluasan. Sedang ulama malikiyah membolehkan tukar guling wakaf *manqul* (benda bergerak) apabila

ditakutkan berkurang manfaatnya.

3. Mazhab Syafi'i sangat hati-hati mengenai pelaksanaan istibdal wakaf. Mereka tidak memperbolehkan tukar guling harta wakaf yang bergerak maupun yang tidak bergerak. Pendapat ini dilatarbelakangi oleh pemahaman mereka mengenai sifat "keabadian" wakaf. Keabadian menurut pandangan mazhab Syafi'i adalah kekekalan bentuk barang wakaf secara fisik. Sehingga terkesan mereka mutlak melarang istibdal dalam kondisi apapun. Mereka mensinyalir, penggantian tersebut dapat berindikasi penilapan atau penyalahgunaan barang wakaf.

4. Mazhab Hanbali lebih bersifat moderat (pertengahan) meskipun tidak sebebaskan mazhab Hanafiyah. Mengenai istibdal wakaf, mazhab Hanbali tetap membolehkan dan tidak membedakan berdasarkan barang wakaf bergerak atau tidak bergerak. Bahkan terkesan sangat mempermudah izin untuk melakukan praktik istibdal wakaf. Mereka berpendapat bahwa jika barang wakaf dilarang untuk dijual sementara ada alasan kuat mengenai hal tersebut, dikhawatirkan menyia-nyiakan harta benda wakaf.
Pendapat ulama Mazhab Hanbali tentang menjual harta wakaf dapat dirinci sebagai berikut :
 - a) Apabila manfaat harta benda wakaf telah hilang, seperti rumah telah hancur dan perkebunan sudah menjadi hutan atau masjid tidak dipergunakan lagi oleh warga setempat, atau masjid itu telah sempit dan tidak mampu lagi menampung Jemaah setempat, sedangkan biaya untuk memperbaiki dan memperluas

masjid itu tidak ada, maka harta benda wakaf itu boleh dijual.

- b) Apabila harta wakaf telah dijual, maka hasil penjualannya boleh dibelikan apa saja (benda wakaf lain, sejenis atau tidak sejenis), asalkan harta yang dibeli itu bermanfaat bagi kepentingan umum. Karena prinsip dasar dalam wakaf adalah pemanfaatan harta tersebut seoptimal mungkin bagi kepentingan umum.
- c) Apabila manfaat harta wakaf sebagian masih bisa dimanfaatkan sekalipun sedikit, maka harta itu tidak boleh dijual. Tetapi, dalam keadaan darurat boleh dijual demi memelihara tujuan wakaf itu sendiri.
- d) Apabila harta benda wakaf berupa hewan tetapi tidak bisa dimanfaatkan lagi lalu dijual dan hasil penjualannya tidak mencukupi untuk membeli hewan lain yang sama jenis dan kualitasnya, maka boleh dibelikan hewan lain yang tidak sejenis dan tidak sekualitas, sesuai dengan uang yang ada, sehingga masih bisa dimanfaatkan penerima wakaf.
- e) Tidak boleh memindahkan masjid dan menukarnya dengan yang lain, tidak boleh juga menjual pekarangan masjid, kecuali apabila masjid dan pekarangan masjid itu tidak bermanfaat lagi.

Para ulama kontemporer agaknya lebih memilih pandangan Imam Hanafi dan Imam Hambali, karena dianggap lebih moderat dan sesuai dengan kebutuhan pengelolaan wakaf modern. Sayyid Sabiq (2004: 1072) dalam hal ini mengutip pendapat Ibn Taimiyyah yang membolehkan istibdal wakaf dengan sesuatu yang lebih

baik meskipun masih bermanfaat. Muhammad bin Ibrahim Al Tuwajiri mengatakan bahwa istibdal wakaf karena ada kebutuhan adalah kemestian, dan jika tidak ada kebutuhan maka boleh juga mengganti wakaf dengan yang lebih baik dari itu karena adanya manfaat dan maslahat (Al-Tuwajiri, 2009: 692). Hal yang sama juga dikemukakan oleh Khalid bin 'Ali Al Musyaiqih yang membolehkan istibdal karena maslahat (Al-Musyaiqih, 2013: 258).

Syauqi Allam ('Allam, n.d.), mufti Mesir sebagaimana disebutkan dalam laman resminya mengatakan, mengganti tanah wakaf untuk mesjid dengan yang lainnya, menggantinya dengan pesantren atau lembaga sosial lainnya, apabila disana ada kemaslahatan maka boleh, namun yang berhak memutuskan hal ini adalah qadi, bukan berdasarkan pandangan masyarakat umum.

Hal yang sama juga difatwakan oleh Darul Ifta Mesir yang merupakan lembaga fatwa resmi Negara Mesir. Dalam fatwanya disebutkan bahwa boleh mengganti tanah yang diwakafkan untuk mesjid dengan yang lainnya dan atau membangunnya dengan pesantren atau dengan tempat kebaikan lainnya yang disyariatkan, apabila kemasalahatan wakaf lebih meningkat. Harta penukar wakaf harus dipastikan nilai manfaatnya lebih besar, seperti tanah yang baru itu lebih luas dan lebih bermanfaat, atau bangunan mesjidnya lebih kokoh dan lebih mewah dibandingkan yang dulu. Tetapi yang memutuskan hal itu adalah Qadhi, dan bukan pertimbangan masyarakat umum yang subyektif (Darul Ifta Mesir, n.d.).

Dari berbagai pendapat tentang boleh tidaknya tukar guling atau penggantian harta wakaf tersebut, maka pendapat yang luwes dan sesuai dengan perkembangan mutahir adalah yang mengijinkan perubahan harta wakaf guna meningkatkan manfaat dan maslahatnya. Pendapat

inilah yang diikuti oleh hukum perkawakafan di Indonesia. Meskipun pada dasarnya wakaf tidak boleh dijual, diwariskan, dialihkan, dijaminkan dan bentuk-bentuk perubahan yang lain, tetapi dikecualikan. Perubahan atau penggantian benda wakaf, yang dalam istilah fiqh sering disebut *istibdal* atau *ibdal* ini diperbolehkan jika ada alasan khusus. Alasan *istibdal* yang diijinkan adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41, yaitu *apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan itu akan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tataruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah.*

Selain untuk kepentingan RUTR, dalam Pasal 49 PP-42/2006 ditambahkan, bahwa perubahan harta wakaf juga diijinkan dalam hal harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf, atau pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak, dengan ketentuan harta benda penukar memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan dan nilai dan manfaat harta benda penukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula. Pemberian ijin perubahan harta benda wakaf ini tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip pengelolaan wakaf menurut syari'ah.

Dalam kasus tukar guling tanah wakaf untuk pembangunan tol Semarang Demak juga tidak melanggar ketentuan syari'ah. Alasan-alasan empiris, filosofis, yuridis, dan sosiologisnya bisa dikemukakan sebagai berikut:

- a. Secara empiris, tanah-tanah wakaf di Demak itu terkena proyek tol yang dibangun untuk memenuhi hajat hidup orang banyak. Yaitu untuk memenuhi kebutuhan jalan cepat bersamaan dengan

pertumbuhan kendaraan bermotor yang pesat. Jalan yang ada tidak mencukupi lagi, sering macet yang menguras waktu, tenaga, dan BBM yang terbuang sia-sia. Jalan tol ini tidak bisa dialihkan atau dibelokkan hanya untuk menghindari tanah wakaf. Maka wakaf yang tujuannya untuk kemaslahatan umat itu harus dipindahkan ke tempat yang lain, demi kemaslahatan yang lebih besar dan mendesak.

- b. Secara filosofis, bahwa yang dimaksud harta benda wakaf harus tetap dan bersifat abadi dan tidak bisa dialihkan, yang dimaksudkan adalah nilai dan manfaatnya, dan bukan bendanya atau fisiknya. Di dunia ini tidak ada sesuatu yang tetap. Perubahan adalah keniscayaan. Termasuk perubahan hukum. Dalam Islam, hukum bisa berubah sewaktu-waktu karena perubahan illat dan tujuan hukum (maqashid). Perubahan atas harta wakaf yang dilarang adalah perubahan yang mengakibatkan penyimpangan, misalnya beralih menjadi milik pribadi atau dialihkan manfaatnya untuk tujuan diluar niat wakif semua.
- c. Secara sosiologis, nilai dan manfaat sebuah benda akan berubah dinamis dari waktu ke waktu. Masjid wakaf yang dibangun pada tahun 70an, pasti tidak lagi memadai untuk 50 tahun kemudian. Bangunannya sudah usang atau rusak, tidak nyaman, dan luasnya tidak lagi menampung jamaah yang terus bertambah. Jika perubahan itu tidak diijinkan, maka tujuan wakaf tidak tercapai dan wakaf menjadi sia-sia, karena sudah kehilangan nilai manfaatnya. Demikian juga tanah-tanah wakaf, bisa jadi terpinggirkan atau terisolasi dengan pertumbuhan perumahan atau gedung-gedung. Oleh karena itu aset wakaf harus terus dikembangkan secara produktif dan profesional, agar nilai manfaatnya semakin

meningkat untuk kesejahteraan umat.

- d. Secara yuridis, agar perubahan aset wakaf itu tidak menyimpang dari tujuan wakaf, maka diatur mekanismenya dalam peraturan perundang-undangan. Perubahan wakaf harus mendapatkan izin setelah memenuhi berbagai persyaratan. Peraturan Perundang-undangan yang wajib diacu antara lain Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf, Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi Terhadap Permohonan Penukaran/ Perubahan Status Harta Benda Wakaf; Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Peruntukan Harta Benda Wakaf. Di samping juga harus memenuhi berbagai peraturan tentang pertanahan, khususnya yang mengatur pengadaan tanah untuk pembangunan kepentingan umum.

C. Analisis Pelaksanaan Tukar Guling Tanah Wakaf Untuk Proyek Tol Semarang Demak dalam Peraturan Perundang-undangan

Analisis pelaksanaan tukar guling tanah wakaf untuk proyek tol Semarang-Demak perspektif Peraturan Perundang-undangan di sini sesungguhnya tidak hanya terbatas pada regulasi wakaf saja, melainkan juga regulasi pada umumnya sejauh menyangkut aspek lahir dan munculnya, substansi pengaturan, arah pengaturan, sifat pengaturan, motif dan alasan dipilihnya suatu kebijakan, dan konteks pengaturan dalam penyelenggaraan tugas negara. Berdasarkan pertimbangan tersebut, sub bahasan ini terdiri atas transformasi fiqh plus, tidak terikat pada

satu madzhab tertentu, unifikasi berorientasi pada solusi, bersifat eksepsional, menjadikan kepentingan umum sebagai prioritas dan acuan hukum, prosedur berlaku dan rancu untuk menjamin *clear and clean*, hukum sebagai instrumen pembangunan.

1. Transformasi Fiqh Plus

Regulasi tentang wakaf di Indonesia dengan Undang-Undang wakaf sebagai *primary legislation*nya sesungguhnya adalah transformasi fiqh plus. Artinya, substansi pokok regulasinya berasal dari fiqh. Ini logis dan wajar saja mengingat wakaf itu merupakan pranata keagamaan dalam Islam yang mengandung dua dimensi sekaligus, yaitu dimensi privat (ibadah, spiritual, pahala, kepuasan batin) dilihat dari motif pelakunya dan dimensi sosial ekonomi (kesejahteraan institusional maupun publik) jika dilihat dari fungsi dan tujuannya. Sedangkan plusnya adalah aspek administrasi dan manajemen untuk mendukung dan menjamin berjalannya wakaf hingga memastikannya mencapai tujuan.

Dengan asal usul yang demikian tersebut di atas regulasi wakaf tidak bisa mengabaikan fiqh terutama terkait dengan eksistensi, definisi, unsur, fungsi, dan tujuan wakaf. Yang menggembirakan dalam hal ini adalah fakta bahwa fiqh senantiasa bergerak secara dinamis, baik melalui kajian perbandingan yang mengeksplorasi nilai-nilai plus yang ada pada berbagai madzhab maupun memunculkan hasil ijtihad baru yang sesuai dengan kondisi kekinian tanpa tercerabut dari akar pemikiran masa lalu serta tetap mengacu kepada metode istinbath yang telah ada sebelumnya. Dengan karakter fiqh yang demikian, pembentuk Undang-Undang mempunyai pilihan untuk mengadopsi hasil-hasil ijtihad baru dan kekinian itu dalam peraturan perundang-undangan. Sebagaimana telah dikemukakan di Bab III, norma tentang

kebolehan perubahan status harta benda wakaf dalam bentuk penukaran Sebagian besar berasal dari pemikiran-pemikiran mutakhir yang tertuang dalam berbagai pertemuan dan forum ilmiah keagamaan, baik nasional maupun internasional.

Transformasi fiqh dalam Peraturan Perundang-undangan itu sendiri sah-sah saja. Hal itu tidak berarti bahwa umat Islam sebagai mayoritas di Indonesia telah memaksakan berlakunya hukum Islam sebagai hukum nasional. Sesungguhnya yang diadopsi itu bukan fiqh sebagai produk pemikiran saja, melainkan aspek penerapan dan pelaksanaannya di lapangan. Dengan demikian, meskipun pembentuk Undang-Undang menjadikan fiqh sebagai referensinya, sesungguhnya apa yang berkembang di tengah masyarakat dan secara riil terjadi itulah yang hendak diatur. Jadi transformasi fiqh ke dalam Peraturan Perundang-undangan mengandung makna pembentukan hukum nasional berbasis atau berbahan materiil hukum Islam yang berkembang dan secara riil dipraktikkan dalam dunia keseharian. Kaitannya dengan wakaf dan penukaran harta benda wakaf telah jelas, bahwa wakaf merupakan pranata keagamaan yang riil di tengah masyarakat. Begitu pula, penukaran harta benda wakaf itu juga fakta riil yang begitu banyak terjadi di tengah masyarakat. Diberlakukannya Undang-Undang Wakaf merupakan keniscayaan sebagai jawaban atas kebutuhan hukum di tengah masyarakat. Ia dimaksudkan sebagai pedoman bagi masyarakat muslim pada umumnya dan juga bagi aparaturnegara yang bertugas memberikan pelayanan, sehingga tujuan dari keberadaan wakaf bisa tercapai. Orang cukup mempedomani Undang-Undang Wakaf sebagai acuan praksis, tidak lagi ke kitab-kitab fiqh.

2. Tidak Terikat Pada Satu Madzhab Tertentu

Transformasi hukum Islam ke dalam hukum nasional dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan dihadapkan pada problem tidak tunggalnya substansi yang hendak diadopsi. Karakter fiqh adalah pluralitasnya. Begitu pula dalam hal penukaran harta benda wakaf terdapat berbagai macam pendapat, baik antar madzhab maupun di dalam suatu madzhab tertentu. Pola adopsi yang ditempuh adalah ketidakterikatan dengan satu madzhab tertentu, meskipun di Indonesia dominan madzhab syafi'i.

Ketidakterikatan dengan madzhab tertentu dalam konteks bernegara adalah tepat. Sebab, pembentuk Undang-Undang mempunyai banyak alternatif di satu sisi, dan nyatanya selalu ada opsi pendapat yang dapat dipilih dengan tingkat akurasi dan ketepatan yang bisa diterima banyak pihak di sisi yang lain. Apalagi bidang seperti wakaf bukan termasuk ibadah murni, sehingga pengambilan pendapat dari madzhab non populer/dominan tidak banyak membawa problem secara teologis.

Kebolehan tukar guling tanah wakaf, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Wakaf, mengikuti/mengambil opsi yang ditawarkan oleh madzhab Hanafi dan/atau madzhab Hanbali, meskipun kedua madzhab tersebut tidak populer di Indonesia. Diikutinya kedua madzhab tersebut dan bukannya pendapat madzhab Syafi'i, karena penggantian tanah wakaf tidak diperkenankan secara mutlak oleh madzhab Syafi'i. Hal yang sama sebelumnya telah ditempuh saat penyusunan Kompilasi Hukum Islam maupun ketika merumuskan norma-norma krusial dalam Undang-Undang perkawinan, misalnya tentang status anak sah dan perkawinan wanita hamil. Hal yang sama ditempuh pula saat Mahkamah Agung merumuskan Kompilasi Hukum Ekonomi Syariah

(KHES) sebagai hukum materiil bagi Pengadilan Agama dalam memutus sengketa ekonomi syariah.

3. Unifikasi Berorientasi pada Solusi

Norma hukum dalam Undang-Undang Wakaf menjadi satu-satunya norma yang menjadi acuan dalam praktik di lapangan. Tidak boleh lagi aparat mempedomani norma yang lain sebagaimana tertuang dalam berbagai kitab fiqh. Dengan demikian, dengan diformulasikannya norma tersebut telah terjadi unifikasi hukum. Artinya, hanya norma itu yang berlaku, tidak yang lain. Ini sesuai dengan adagium dan legal maxim “keputusan pemerintah bersifat meniadakan perbedaan”. Yang demikian itu diambil dengan semangat mencari solusi terbaik dari problem-problem yang muncul.

Unifikasi dibutuhkan untuk memberikan kepastian hukum sekaligus untuk menjadi solusi bagi problem terdampaknya tanah wakaf oleh proyek tol. Apabila materi krusial kebolehan penukaran tanah wakaf tidak diatur dalam Undang-Undang Wakaf, maka problem itu akan berlarut-larut dan molor tanpa ada kepastian penyelesaian. Nyatanya, norma tersebut yang notabene fiqh madzhab negara bisa diterima oleh publik, tanpa dihadap-hadapkan dengan pendapat-pendapat madzhab Syafi’i sebagai madzhab dominan. Apabila itu yang terjadi, maka proyek tol akan terhambat dan terganggu.

Tukar guling tanah wakaf di Demak dilaksanakan tanpa adanya hambatan secara teologis. Para nadzir tidak keberatan tanah wakafnya ditukar. Menurut mereka, penukaran tanah wakaf itu tidak saja kewajiban hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Wakaf, melainkan juga kewajiban syar’i. Jadi, bagi para nadzir, pertukaran itu sah menurut hukum Islam dan apa yang dilakukan mereka terkait pertukaran itu merupakan tugas nadzir yang semestinya.

4. Bersifat Eksepsional

Seperti telah dikemukakan dalam beberapa paragraf terdahulu, pada dasarnya tanah wakaf dilarang untuk diubah statusnya dengan cara apa pun. Diperbolehkannya tukar guling tanah wakaf hanya bersifat eksepsional karena satu atau lebih dari tiga alasan, yaitu tanah wakaf itu digunakan untuk kepentingan umum sesuai rencana umum tata ruang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah, tanah wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai ikrar wakaf, atau pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak. Kecuali adanya alasan atau alasan-alasan tersebut, masih disyaratkan terpenuhinya kondisi-kondisi tertentu, yang terpenting antara lain tanah penukar memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan nilai dan manfaat tanah penukar paling sedikit sama dengan tanah wakaf semula.

Alasan yang pertama diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Wakaf dan kemudian dimuat ulang secara keseluruhan dalam Pasal 49 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah. Alasan yang kedua diatur dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Wakaf dan kemudian dimuat ulang dalam Pasal 49 ayat (2) huruf b Peraturan Pemerintah. Berbeda dengan alasan pertama, alasan kedua ini tidak berkaitan dengan penukaran tanah wakaf, melainkan perubahan peruntukan. Alasan ketiga tidak diatur dalam Undang-Undang Wakaf, tetapi tiba-tiba muncul di Peraturan Pemerintah. Pemunculan norma baru ini semestinya tidak boleh. Peraturan Pemerintah merupakan peraturan pelaksanaan yang hanya mengatur secara teknis, tidak memuat norma baru yang tidak diatur dalam Undang-Undang. Tukar guling tanah wakaf di

Demak telah memenuhi syarat/alasan pertama tersebut. Juga tanah penukar telah memenuhi syarat kepemilikan sertifikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan nilai dan manfaat tanah penukar paling sedikit sama dengan tanah wakaf semula. Bahkan berdasarkan NJOP, nilai tanah penukar lebih tinggi dari pada nilai tanah wakaf semula. Yang demikian itu terjadi karena NJOP tanah-tanah di lokasi terdampak tol masih rendah, sedangkan anggaran pembebasan yang disediakan telah disesuaikan dengan harga pasar/riil atau lebih tinggi.

Kebolehan penukaran tanah wakaf yang semula sebatas pengecualian, ternyata dalam praktiknya telah berubah menjadi keharusan. Telah ada regulasi dalam bentuk Peraturan Presiden yang memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk memaksakan pemberian ganti untung terhadap tanah yang hendak dimanfaatkan untuk kepentingan umum. Itu berarti bahwa tanah wakaf yang terkena proyek tol sesungguhnya telah secara otomatis harus ditukar. Dengan demikian, kebolehan pertukaran tanah wakaf sebagai ketentuan eksepsional tidak tepat. Norma itu sesungguhnya telah berubah menjadi norma kewajiban, sebab sesungguhnya nazhir tidak punya pilihan kecuali menyetujui pertukaran. Hanya saja, dalam praktik, nilai ganti untung yang cukup tinggi membuat pihak nazhir tidak merasa keberatan dan bahkan tidak perlu berpikir panjang untuk menyetujuinya.

5. Kepentingan Umum Sebagai Prioritas dan Acuan Hukum

Pemilihan opsi pendapat dari madzhab yang tidak populer sebagai muatan regulasi, sebagaimana telah dikemukakan pada paragraf terdahulu, berorientasi pada aspek kemashlahatan umum, kepentingan umum, dan seterusnya. Ia menjadi standar dan kriteria sekaligus

raison d'être pilihan opsinya. Dipilih dan diikutinya pendapat yang memperbolehkan perubahan/pertukaran harta benda wakaf karena pertimbangan bahwa tanah wakaf itu hendak dimanfaatkan untuk kepentingan umum, fasilitas publik.

Dalam konteks ini pembentuk Undang-Undang Wakaf tidak berpikir sampai kepada persoalan metode penetapan hukum yang dalam hal ini lebih memilih metode yang berorientasi pada tujuan tasyri' (*al-qawa'id al-ushuliyah al-tasyri'iyah*), bukan metode yang bertumpu pada kaidah-kaidah kebahasaan (*al-qawa'id al-ushuliyah al-lughawiyah*). Sebaliknya, pembentuk Undang-Undang hanya sebatas memilih dan mengikuti saja pendapat madzhab yang memperbolehkan penukaran tanah wakaf. Tentu dalam konteks ini tidak relevan dibicarakan, apakah kedudukan pembentuk Undang-Undang Wakaf dalam ini merupakan mujtahid, muttabi', atau muqallid. Yang pasti pembentuk Undang-Undang dalam hal ini sedang menjadikan hukum Islam sebagai bahan hukum nasional.

Seperti halnya pembentuk Undang-Undang, para nadzir maupun aparat di lapangan semua sepakat bahwa pertukaran tanah wakaf itu untuk proyek jalan tol yang sudah pasti untuk kepentingan umum. Sementara itu pengadaan tanah untuk kepentingan umum bersifat keharusan. Artinya, tidak ada alternatif untuk menolak, baik itu tanah milik maupun tanah wakaf. Semua pemilik tanah pada akhirnya harus mau dan setuju tanahnya dibebaskan untuk kepentingan umum, termasuk dengan diperkenalkannya pembayaran secara konsinyansi bagi pemilik tanah yang menolak. Ialah pembayaran secara sepihak dan diserahkan/dititipkan ke Pengadilan Negeri setempat serta tanah telah dianggap menjadi milik negara.

6. Prosedur Berliku dan Rancu Untuk Menjamin *Clear and Clean*

Pengarusutamaan kepentingan umum sebagai rasion d'etre diimbangi dengan mekanisme dan prosedur yang ketat untuk memastikan bahwa keabadian benda wakaf terjaga secara hakiki, meski lahiriahnya tanah wakaf itu telah berganti. Prosedur pertukaran tanah wakaf untuk proyek tol Semarang-Demak sarat dengan skenario yang berliku dan rancu untuk menjamin bahwa pertukaran itu tidak untuk kepentingan orang-orang tertentu, melainkan semata kepentingan tanah wakaf dan peruntukannya.

Dikatakan berliku karena sesungguhnya pertukaran tanah wakaf ini tidak sesederhana arti kata pertukaran itu sendiri. Pertukaran tanah wakaf ini membutuhkan tahapan yang panjang dan melibatkan pihak-pihak yang berbeda-beda. Tahap-tahap yang dilalui meliputi:

- a. Nazhir mencari tanah penukar dengan kriteria yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.
- b. Tanah wakaf maupun tanah penukar dinilai oleh penilai/penilai publik atas biaya Satker Pengadaan Tanah (SPT).
- c. SPT menjalin perjanjian jual beli tanah pengganti dengan pemilik.
- d. Nazhir menjalin perjanjian dan kesepakatan dengan SPT terkait pertukaran tanah wakaf dan tanah pengganti.
- e. Nazhir mengajukan permohonan izin pertukaran tanah wakaf kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Jawa Tengah.
- f. Proses di internal Kementerian Agama yang meliputi pembentukan Tim Penetapan Keseimbangan Nilai dan Manfaat Pertukaran Tanah Wakaf, pemberian rekomendasi oleh Tim, penetapan keseimbangan nilai dan manfaat oleh Kepala Kantor Kemenag Kabupaten

Demak, pemberian rekomendasi oleh Badan Wakaf Indonesia provinsi Jawa Tengah, dan pemberian izin pertukaran tanah wakaf oleh Kepala Kantor Kemenag Jawa Tengah.

- g. Pembayaran harga tanah pengganti/penukar oleh SPT kepada pemilik tanah pengganti.
- h. Proses pensertifikatan tanah wakaf atas nama nazhir terhadap tanah pengganti.

Sementara itu dikatakan rancu karena pertukaran itu melibatkan tanah wakaf dengan tanah pengganti. Padahal, tanah pengganti merupakan milik pihak ketiga yang dalam proses perizinan tidak pernah terlibat dan dilibatkan kecuali memberikan pernyataan tentang status tanahnya tidak dalam sengketa. Pun ketika SPT membayar harga tanah pengganti, maka jumlah harganya sama persis dengan harga tanah wakaf, meskipun berdasarkan perhitungan NJOP maupun penilaian keseimbangan nilai dan manfaat jumlahnya lebih besar/mahal.

Dari dokumen-dokumen pengajuan izin tukar menukar tidak satu pun terdapat dokumen yang menunjukkan adanya keterlibatan pihak ketiga selaku pemilik tanah pengganti. Padahal saat pengajuan, tanah pengganti itu masih menjadi miliknya yang sah. Atas dasar apa SPT mengikat perjanjian dengan nazhir untuk menukar tanah wakaf dengan tanah pengganti yang bukan miliknya? Proses perizinan pun hanya melibatkan nazhir dan SPT saja sebagai para pihak. Bagaimana mungkin transaksi yang bernilai tinggi yang melibatkan harta orang lain tanpa mengikutsertakan secara aktif orang tersebut?

Kerancuan yang lain adalah penghitungan nilai dan manfaat tanah penukar semata-mata berdasarkan harga jual dengan berpatokan pada NJOP. Perhitungan itu selalu menghasilkan jumlah nilai dan manfaat harta penukar yang lebih tinggi dari pada nilai dan manfaat tanah wakaf. Padahal, nilai dan manfaat itu tidak selalu

identik/berbanding lurus, meskipun nilai mestinya dipengaruhi oleh manfaat. Nilai tanah tercermin dari NJOP, sedangkan manfaat sangat dipengaruhi oleh banyak faktor, terutama yang bersifat eksternal. Nyatanya saat pembayaran tanah pengganti, sebagaimana telah dikemukakan di atas, yang dibayarkan adalah sejumlah harga tanah wakaf. Mengkin karena pertimbangan tersebut, Tim Penilai keseimbangan selalu menyebut nilai yang sama antara tanah wakaf dan pengganti. Pertanyaannya, dari mana tiba-tiba muncul nilai yang sama tersebut, sementara dari proses penghitungan beradsarkan NJOP maupun penilaian keseimbangan jelas bahwa nilai tanah pengganti lebih tinggi?

Tabel 13
Perbandingan Nilai Tanah Wakaf dan Tanah Pengganti

No	Tanah Wakaf	Luas (m ²)	NJOP (Rp/M ²)	Jumlah Harga	Hasil Penilaian		Jumlah Total	Tanah Penukar	Luas (m ²)	NJOP (Rp/M ²)	Jumlah Harga	Penilaian
					Fisik	Non fisik						
1	Yayasan PP. Miftahul Ulum											
	SW Nomor 00005	3195	82.000	261.990.000	1.948.950.000	110.650.400	2.059.600.400	HM. Nomor 1819	1.154	82.000	94.628.000	438.520.000
								HM. Nomor 1825	835	82.000	68.470.000	317.300.000
								HM. Nomor 1826	961	82.000	78.802.000	365.180.000
								HM. Nomor 1834	1.106	82.000	90.692.000	420.280.000
								HM. Nomor 1836	1.124	128.000	143.872.000	663.160.000
									5.180		476.464.000	2.204.440.000
								SK Kepala Kantor :				
								357/Kk.11.21/BA.03.2/02/2022				
								HM. Nomor 1819	1.154			418.270.000
								HM. Nomor 1825	835			317.300.000
								HM. Nomor 1826	961			365.180.000
								HM. Nomor 1834	1.106			383.750.000
								HM. Nomor 1836	1.124			575.100.400
									5.180			2.059.600.400
								Selisih				144.839.600
2	Yayasan Sunan Kalijaga (Kluster 19)											
a	SW Nomor 00195	600	64.000	38.400.000	204.000.000	12.217.700	216.217.700	HM. Nomor 00963	4900	64000	313.600.000	2.557.800.000
b	SW Nomor 00086	499	64.000	31.936.000	169.660.000	10.161.000	179.821.000					
c	SW Nomor 00062	498	64.000	31.872.000	567.720.000	26.428.200	594.148.200	SK Kepala Kantor : 1676/Kk.11.21/BA.03.2/05/2022				
d	SW Nomor 00081	466	160.000	74.560.000	158.440.000	9.489.000	167.929.000	HM. Nomor 00963				1.739.270.400
e	SW Nomor 00096	449	82.000	36.818.000	152.660.000	9.142.900	161.802.900					

f	SW Nomor 00119	425	64.000	27.200.000	144.500.000	8.654.200	153.154.200	Selisih					818.529.600
g	SW Nomor 00111	423	64.000	27.072.000	143.820.000	8.613.400	152.433.400						
h	SW Nomor 00282	230	64.000	14.720.000	78.200.000	4.683.400	82.883.400						
i	SW Nomor 00090	26	64.000	1.664.000	8.840.000	529.400	9.369.400						
j	SW Nomor 00228	22	64.000	1.408.000	7.480.000	448.000	7.928.000						
k	SW Nomor 00120	15	64.000	960.000	5.100.000	305.400	5.405.400						
l	SW Nomor 00067	14	64.000	896.000	4.760.000	285.100	5.045.100						
m	SW Nomor 00064	6	64.000	384.000	2.280.000	132.000	2.412.000						
n	SK Tanah 594/128/2021	2	64.000	128.000	680.000	40.700	720.700						
		3675		288.018.000			1.739.270.400						
3	Yayasan Sunan Kalijaga (Kluster 10)												
	SW Nomor 00060	2.860	160.000	457.600.000	3.260.400.000	151.776.600	3.412.176.600	HM. Nomor 00448	8.840	82.000	724.880.000		2.952.560.000
	SK Tanah 594/128/2021	2.020	82.000	165.640.000	686.800.000	41.132.800	727.932.800	HM. Nomor 01106	9.948	82.000	815.736.000		3.322.632.000
	SW Nomor 00225	71	64.000	4.544.000	24.140.000	1.445.800	25.585.800		18.788		1.540.616.000		6.275.192.000
	SW Nomor 00058	39	160.000	6.240.000	44.460.000	2.069.700	46.529.700						
		4.990		634.024.000			4.212.224.900	SK Kepala Kantor :					
								1673/Kk.11.21/BA.03.2/0 5/2022					
								HM. Nomor 00448					2.006.047.300
								HM. Nomor 01106					2.206.177.600
													4.212.224.900
								Selisih					2.062.967.100
4	Yayasan Sunan Kalijaga (Kluster 3)												

	SW Nomor 00192	3.623	64.000	231.872.000	1.244.970.000	74.311.900	1.319.281.900	HM. Nomor 01144	3.502	64.000	224.128.000	1.183.676.000
	SW Nomor 00065	1.248	82.000	102.336.000	474.240.000	27.453.600	501.693.600	HM. Nomor 00550	3.734	82.000	306.188.000	1.321.836.000
	SW Nomor 00262	128	64.000	8.192.000	43.520.000	2.606.400	46.126.400	C. 880 P.132b S.IV	1.666	82.000	136.612.000	554.778.000
		4.999		342.400.000			1.867.101.900		8.902		666.928.000	3.060.290.000
								SK Kepala Kantor :				
								1669/kk.11.21/BA.03.2/0 5/2022				
								HM. Nomor 01144	3.502			743.255.800
								HM. Nomor 00550	3.734			730.625.900
								C. 880 P.132b S.IV	1.666			350.220.200
												1.829.735.000
												1.867.101.900
								Selisih				1.193.188.100

Tabel 14
Perbandingan Tanah Wakaf dan Tanah Pengganti Dalam Beberapa Aspek
(Luas, Harga Berdasar NJOP dan Hasil Penilaian)

No	Tanah Wakaf	Luas (m ²)	NJOP (Rp/M ²)	Harga versi NJOP	Harga Penilaian	Tanah Pengganti	Luas (m ²)	NJOP (Rp/M ²)	Harga versi NJOP	Harga Penilaian
1	Tanah Wakaf 1	3.195	82.000	261.990.000	2.059.600.400	Tanah Pengganti 1	5.180	82.000	476.464.000	2.204.440.000
	Yayasan PMU					128.000				
						Prosentase	162%	100%	182%	107%
						Keseimbangan nilai & manfaat				2.059.600.400
2	Tanah Wakaf 2	3.675	64.000	288.018.000	1.739.270.400	Tanah Pengganti 2	4.900	64.000	313.600.000	2.557.800.000
	Kluster 19		82.000			604%				
			160.000			Prosentase	133%	100%	109%	147%
						Keseimbangan nilai & manfaat				1.739.270.400
3	Tanah Wakaf 3	4.990	64.000	634.024.000	4.212.224.900	Tanah Pengganti 3	18.788	82.000	1.540.616.000	6.275.192.000
	Kluster 10		82.000			664%				
			160.000			Prosentase	377%		243%	149%
						Keseimbangan nilai & manfaat				4.212.224.900
4	Tanah Wakaf 4	4.999	64.000	342.400.000	1.867.101.900	Tanah Pengganti 3	8.902	64.000	666.928.000	3.060.290.000
	Kluster 3		82.000			545%		82.000		
						Prosentase	178%		195%	164%
						Keseimbangan nilai & manfaat				1.867.101.900

7. Hukum Sebagai Instrumen Pembangunan

Undang-Undang Wakaf, terutama norma kebolehan pertukaran tanah wakaf yang harus dibebaskan untuk pembangunan jalan tol merupakan hukum yang bersifat fungsional, yakni *law as toll of social engineering*. Ini wajar dan mudah saja diidentifikasi mengingat Undang-Undang Wakaf ini termasuk hukum ekonomi, tepatnya hukum ekonomi pembangunan. Keberadaannya mendukung atau sejalan dengan Undang-Undang lain yang terkait, misalnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya.

Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum selanjutnya disebut Peraturan Pemerintah Pengadaan Tanah atau disingkat PPPT) telah mendefinisikan kepentingan umum sebagai kepentingan bangsa, negara, dan masyarakat yang harus diwujudkan oleh Pemerintah Pusat/Pemerintah Daerah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Selanjutnya Pasal 2 regulasi tersebut merinci jenis-jenis kepentingan umum dalam pengadaan tanah sebagai berikut.

- 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 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/atau distribusi tenaga listrik;
- g. jaringan telekomunikasi dan informatika pemerintah;

- h. tempat pembuangan dan pengolahan sampah;
- i. rumah sakit Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- j. fasilitas keselamatan umum;
- k. pemakaman umum Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- l. fasilitas sosial, fasilitas umum, dan ruang terbuka hijau publik;
- m. cagar alam dan cagar budaya;
- n. kantor Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, atau desa;
- o. penataan permukiman kumuh perkotaan dan/atau konsolidasi tanah serta perumahan untuk masyarakat berpenghasilan rendah dengan status sewa termasuk untuk pembangunan rumah umum dan rumah khusus;
- p. prasarana pendidikan atau sekolah Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- q. prasarana olahraga Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah;
- r. pasar umum dan lapangan parkir umum;
- s. 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;
- t. kawasan ekonomi khusus yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- u. kawasan industri yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- v. kawasan pariwisata yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah;
- w. kawasan ketahanan pangan yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah,

- badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah; dan
- x. kawasan pengembangan teknologi yang diprakarsai dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, badan usaha milik negara, atau badan usaha milik daerah.

Dengan demikian, konstruksi logis pertukaran tanah wakaf adalah sebagai berikut. Kepentingan umum harus diwujudkan oleh Pemerintah dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Sedangkan pertukaran tanah wakaf merupakan salah satu solusi dalam mewujudkan kepentingan umum, yaitu jalan tol. Oleh karena itu, pertukaran tanah wakaf untuk tol juga merupakan suatu keharusan. Tidak ada alternatif untuk menolak.

Pengadaan tanah untuk kepentingan tidak mungkin bisa dilaksanakan apabila semata menggunakan pendekatan hukum perdata. Dalam perspektif hukum perdata, seorang subyek hukum sangat dimuliakan dan dihormati untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu perbuatan. Demikian pula hak miliknya sangat dihormati, sehingga pihak lain tidak boleh mengganggunya. Pemilik boleh melakukan apa pun terhadap obyek yang dimiliki dan/atau dikuasainya sepanjang tidak mengganggu atau merugikan orang lain.

Hak-hak keperdataan yang begitu mutlak tersebut telah berubah dengan diterimanya konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) sebagai doktrin berbangsa. Sebab, negara dituntut untuk lebih banyak terlibat dalam kehidupan warga negara yang notabene subyek hukum. Keterlibatan ini menuntut kewenangan yang luas untuk bertindak yang bersifat intervensi terhadap ranah-ranah privat dan mengambil sebagian dari hak-hak keperdataan warga negara untuk dikompensasi dengan pelayanan kepada dan pemenuhan sebagian besar warga negara.

Pertukaran tanah wakaf yang terkena tol --yang notabene transaksi bisnis yang bersifat mandatori ini--

dalam Undang-Undang Wakaf tidak nampak sifat wajibnya. Sebab, Undang-Undang Wakaf lebih terlihat karakternya sebagai hukum Islam. Namun sebagai satu kesatuan dengan regulasi tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum, karakter wajib itu tidak bisa dibantah. Ketika nazhir tidak punya pilihan selain menerima bahwa tanah wakaf yang dikelolanya terdampak jalan tol, dibebaskan, dan diberi ganti rugi yang layak dan adil, maka mau tidak mau nazhir harus mencari tanah pengganti untuk mengabadikan tanah wakaf itu.

Namun demikian, dalam melaksanakan pertukaran itu pemerintah telah menempuh langkah-langkah yang komprehensif dan penuh toleransi sebagaimana layaknya sebuah pertukaran asset/komoditas dalam konteks keperdataan. Langkah-langkah komprehensif dan penuh toleransi itu misalnya lewat prakarsa musyawarah penetapan ganti rugi, pemberian ganti kerugian bidang per bidang tanah yang meliputi: a). tanah; b). ruang atas tanah dan ruang bawah tanah; c). bangunan; d). tanaman; e). benda yang berkaitan dengan tanah; dan/atau f). kerugian lain yang dapat dinilai; serta pemberian kerugian terhadap sisa tanah yang tidak bisa lagi sesuai dengan peruntukann dan penggunaannya. Oleh karena itu, pertukaran tanah wakaf pun terlihat bersifat keperdataan semata, bukan karakter hukum publik dengan sifat keharusannya. Pun penggantian itu bersifat menguntungkan, meskipun istilah yang dipakai adalah ganti rugi.

Pertukaran tanah wakaf merupakan transaksi antara nazhir dan Satuan Kerja Pengadaan Tanah (SPT). Pertukaran itu sesungguhnya adalah pemberian ganti rugi tanah wakaf dengan tanah pengganti. Sebagaimana diatur dalam Pasal 76 PPPT, ganti kerugian dapat diberikan dalam bentuk:

- a. uang;
- b. tanah pengganti;

- c. permukiman kembali;
- d. kepemilikan saham; atau
- e. bentuk lain yang disetujui oleh kedua belah pihak.

Ganti rugi demikian sesungguhnya tidak ada bedanya dengan jual beli. Dalam jual beli dikenal pula istilah barter, yang notabene bentuk jual beli paling dasar dan klasik. Apabila jual beli/pertukaran itu terjadi antara barang dengan barang, maka disebut barter. Sedangkan pertukaran antara barang dengan uang, maka itulah yang lazim disebut dengan jual beli. Perbedaan hanya terletak pada alat penukar atau harganya saja. Alat penukar berupa barang tidak fleksibel, karena tidak mudah mempertukarkan dua obyek yang benar-benar dikehendaki oleh masing-masing pihak. Berbeda halnya dengan alat penukar berupa uang, ia relatif bisa diterima oleh siapa pun juga.

Sebuah transaksi pertukaran mempersyaratkan bahwa masing-masing pihak mempunyai kewenangan bertindak atas benda yang hendak dipertukarkan. Nazhir jelas berwenang atas tanah wakaf yang terkena tol. Maka SPT juga seharusnya berwenang secara hukum atas tanah pengganti. Transaksi pertukaran itu mengasumsikan bahwa SPT telah melakukan transaksi jual beli tanah pengganti terlebih dahulu dengan pemiliknya. Baik transaksi jual beli itu dilakukan tanpa syarat atau dengan syarat antara lain pembayaran setelah dapat izin dari Kanwil Kementerian Agama.

Sayangnya dalam dokumen perizinan tukar menukar tanah wakaf tidak ada bukti transaksi jual beli dimaksud, dalam regulasi maupun implementasinya. Dokumen perizinan itu tidak pula melibatkan pemilik tanah pengganti, selain pernyataan bahwa tanah pengganti tidak dalam status dipersengketakan. Dengan fakta seperti tersebut, bagaimana mungkin SPT melibatkan tanah pengganti dan pemiliknya dalam perjanjiannya dengan pihak nazhir? Atas dasar apa SPT mengikat calon tanah pengganti yang notabene hak

milik orang lain ke dalam perjanjian yang ia buat dengan nazhir?

Agar pelibatan calon tanah pengganti dalam transaksi antara nazhir dan SPT, ada dua opsi yang bisa ditempuh. Pertama, dibuat perjanjian jual beli antara SPT dengan pemilik calon tanah pengganti. Jual beli itu pelaksanaannya digantungkan pada keluarnya izin dari Kanwil Kemenag Jawa Tengah. Perjanjian ini menjadi dasar bagi SPT untuk mengikat perjanjian pertukaran tanah wakaf dengan nazhir.

Kedua, perjanjian pertukaran tanah wakaf dibuat oleh tiga pihak sekaligus, yaitu nazhir, SPT dan pemilik tanah pengganti. Dengan demikian perjanjian ini bersifat hybrid, artinya percampuran antara jual beli dan tukar menukar. Nazhir selaku penukar tanah wakaf dengan tanah pengganti mempunyai hak mendapatkan tanah pengganti dan berkewajiban menyerahkan tanah wakaf. SPT selaku pembeli tanah pengganti dan penukar tanah pengganti itu dengan tanah wakaf mempunyai hak menerima tanah pengganti dan berkewajiban menyerahkannya kepada nazhir, serta hak menerima tanah wakaf dan kewajiban membayar harga tanah pengganti.

Tabel 15
Transaksi Jual Beli antara SPT
dan Pemilik Tanah Pengganti

Pihak	Posisi	Obyek Yang Dikuasai	Hak dan Kewajiban
Pemilik Tanah Pengganti	Penjual	Tanah pengganti	Hak: menerima pembayaran tanah pengganti Kewajiban : menyerahkan tanah pengganti kepada SPT'

SPT	Pembeli	Tanah pengganti	Hak : menerima tanah pengganti. Kewajiban : membayar harga tanah pengganti
-----	---------	-----------------	---

Tabel 16
Transaksi Tukar Menukar antara Nazhir dan SPT

Pihak	Posisi	Obyek Yang Dikuasai	Hak dan Kewajiban
Nazhir	Penukar	Tanah wakaf	Hak: menerima tanah pengganti. Kewajiban : menyerahkan tanah wakaf.
SPT	Penukar	Tanah pengganti	Hak : menerima tanah wakaf. Kewajiban : menyerahkan tanah pengganti dan mengurus sertifikat atas nama nazhir.

Tabel 17
Transaksi Jual Beli dan Tukar Menukar
antara Nazhir, SPT dan Pemlik Tanah Pengganti

Pihak	Posisi	Obyek Yang Dikuasai	Hak dan Kewajiban
Pemilik Tanah Pengganti	Penjual	Tanah pengganti	Hak: menerima pembayaran tanah pengganti Kewajiban : menyerahkan

			tanah pengganti kepada SPT'
SPT	Pembeli, Penukar	Tanah pengganti, Tanah wakaf	Hak : menerima tanah pengganti dan tanah wakaf. Kewajiban : membayar harga tanah pengganti dan menyerahkan tanah pengganti kepada nazhir
Nazhir	Penukar	Tanah Wakaf	Hak: menerima tanah pengganti. Kewajiban : menyerahkan tanah wakaf.

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Pelaksanaan Pertukaran Tanah Wakaf

Pelaksanaan tukar menukar/penukaran tanah wakaf terdampak tol Semarang-Demak mengacu kepada banyak regulasi baik di internal Kementerian Agama, maupun yang bersifat lintas kementerian/lembaga di tingkat pusat dan daerah. Secara umum regulasi tersebut dibedakan menjadi dua, yaitu regulasi yang berkaitan dengan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum dan regulasi yang secara khusus berkaitan dengan wakaf, terutama perubahan harta benda wakaf berupa tanah.

Kelompok regulasi yang pertama meliputi daftar di bawah ini.

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- b. Undang-undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang.
- c. Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- d. Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1953 Tentang Penguasaan Tanah-tanah Negara.
- f. Peraturan Pemerintah RI Nomor 19 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.
- g. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor : 19 Tahun

2021 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

- h. Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2010 sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 16 Tahun 2019 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Propinsi Jawa Tengah Tahun 2009-2029.
- i. Peraturan Gubernur Jawa Tengah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis Penyelenggaraan Persiapan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Sedangkan regulasi kelompok yang kedua terdiri dari daftar berikut.

- a. Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 Tentang Pelaksanaan UU No. 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf.
- c. Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi Terhadap Permohonan Penukaran/Perubahan Status Harta Benda Wakaf.
- d. Peraturan Badan Wakaf Indonesia No. 3 Tahun 2012 tentang Perubahan Peruntukan Harta Benda Wakaf.
- e. Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama Nomor 659 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Permohonan Izin Tukar Menukar Harta Benda Wakaf.

Pelaksanaan pertukaran tanah wakaf terdampak proyek tol Semarang-Demak secara prosedural mengikuti ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dan Keputusan

Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama. Tahapan pertukaran tanah wakaf sesuai dua regulasi tersebut adalah sebagai berikut.

Pertama, nazhir mengajukan permohonan secara tertulis kepada Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Jawa Tengah dengan melampirkan:

- 1) dokumen harta benda wakaf meliputi Akta Ikrar Wakaf atau akta pengganti Akta Ikrar Wakaf dan sertifikat wakaf atau sertifikat harta benda wakaf serta bukti lain kepemilikan harta benda yang sah;
- 2) dokumen harta benda penukar berupa sertifikat atau bukti lain kepemilikan harta benda yang sah;
- 3) hasil penilaian harta benda wakaf yang akan ditukar dan penukarnya oleh Penilai atau Penilai Publik; dan
- 4) kartu tanda penduduk Nazhir.

Kedua, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Jawa Tengah membentuk Tim Penetapan paling lama 5 (lima) hari kerja sejak menerima permohonan dai nazhir;

Ketiga, Tim Penetapan mengajukan rekomendasi tukar-memukar harta benda wakaf paling lama 5 (lima) hari kerja sejak penilai atau penilai publik menyerahkan hasil penilaian kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Demak dan tembusannya kepada Tim Penetapan;

Keempat, Kepala Kantor Kementerian Agama menetapkan dan mengirimka hasil penilaian tukar-menukar harta benda wakaf kepada Kepala Kantor Wilayah kementerian Agama Jawa Tengah dan Badan Wakaf Indonesia provinsi Jawa Tengah paling lama 4 (empat) hari kerja;

Kelima, BWI provinsi memberikan persetujuan kepada Kepala Kantor Wilayah paling lama 5 (lima) hari keda sejak menerima hasil penilaian tukar-menukar harta benda wakaf dari

Kepala Kantor Kementerian Agama Kabupaten Demak.

Keenam, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Jawa Tengah atas nama Menteri Agama menerbitkan izin tertulis tukar-menukar harta benda wakaf paling lama 10 (sepuluh) hari kerja sejak menerima persetujuan dari BWI provinsi Jawa Tengah.

Semua tahapan tersebut telah ditempuh dalam proses pertukaran tanah wakaf, tetapi secara prosedural tidak persis apa adanya. Berdasarkan analisis dokumen dengan memperhatikan aspek historis pembuatannya diperoleh fakta tidak ditempuhnya tahapan-tahapan itu secara urut prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama.

Sesungguhnya proses dan tahapan yang ditempuh dalam pertukaran tanah wakaf lebih panjang dari sekedar yang diatur dalam regulasi terkait. Tahapan yang dikehendaki oleh Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama itu bersifat potong langkah dan mengasumsikan semua pihak (nazhir, SPT, pemilik tanah penukar, penilai/penilai publik) sudah siap dan sepakat. Tahapan yang secara riil ditempuh dan merupakan upaya untuk memastikan terhindar dari larangan perubahan status tanah wakaf adalah sebagai berikut.

- i. Nazhir mencari tanah penukar dengan kriteria yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan.
- j. Tanah wakaf maupun tanah penukar dinilai oleh penilai/penilai publik atas biaya Satker Pengadaan Tanah (SPT).
- k. SPT menjalin perjanjian jual beli tanah pengganti dengan pemilik.

- l. Nazhir menjalin perjanjian dan kesepakatan dengan SPT terkait pertukaran tanah wakaf dan tanah pengganti.
- m. Nazhir mengajukan permohonan izin pertukaran tanah wakaf kepada Kepala Kantor Kementerian Agama Jawa Tengah.
- n. Proses di internal Kementerian Agama yang meliputi pembentukan Tim Penetapan Keseimbangan Nilai dan Manfaat Pertukaran Tanah Wakaf, pemberian rekomendasi oleh Tim, penetapan keseimbangan nilai dan manfaat oleh Kepala Kantor Kemenag Kabupaten Demak, pemberian rekomendasi oleh Badan Wakaf Indonesia provinsi Jawa Tengah, dan pemberian izin pertukaran tanah wakaf oleh Kepala Kantor Kemenag Jawa Tengah.
- o. Pembayaran harga tanah pengganti/penukar oleh SPT kepada pemilik tanah pengganti.
- p. Proses pensertifikatan tanah wakaf atas nama nazhir terhadap tanah pengganti.

Tahapan pada huruf a maupun huruf b yang sesungguhnya bersifat krusial tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama. Konsekwensinya adalah kedua tahapan itu tidak nampak dalam dokumen-dokumen pengajuan izin pertukaran. Nilai krusialnya terletak pada kedudukan tanah pengganti dalam pertukaran tanah wakaf. Hal yang terkait dengan tanah pengganti antara lain kesiapan dan kesediaan nazhir untuk melakukan penukaran, dasar bagi SPT untuk melakukan perjanjian tukar-menukar tanah wakaf, dan dasar bagi proses perizinan lebih lanjut.

Terlepas dari aspek prosedural yang tidak sepenuhnya persis seperti diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama, pertukaran

tanah wakaf memenuhi dua persyaratan utama, yaitu adanya bukti kepemilikan tanah pengganti yang sah dan keseimbangan/kesamaan nilai tanah pengganti dengan tanah wakaf. Dari data di lapangan diperoleh kesimpulan bahwa tanah pengganti wakaf lebih luas antara 133 % sampai 377 % atau rata-rata 213 %, NJOP sama atau lebih tinggi, nilai berdasarkan NJOP lebih tinggi antara 109 % sampai 243% atau rata-rata 182 %, hasil penilaian lebih tinggi antara 107% sampai 164% atau rata-rata 142%. Meskipun berdasarkan penilaian keseimbangan harga tanah pengganti lebih tinggi, Tim Penetapan menentukan bahwa hasil penilaian tanah pengganti sama dengan hasil penilaian tanah wakaf yang dalam hal ini lebih rendah antara 61% sampai 93% atau rata-rata 72%. Penetapan itu terlalu memaksakan keseimbangan antara nilai tanah wakaf dan tanah pengganti, tanpa ada selisih. Aneh bahwa nilai tanah pengganti sudah diperoleh dan selalu lebih tinggi, tetapi nilai itu diabaikan dan ditetapkan sama dengan nilai tanah wakaf.

Mekanisme dan tahapan-tahapan berlaku dalam pertukaran tanah wakaf itu sesungguhnya merupakan upaya rekayasa menghindari larangan perubahan status tanah (obyek) wakaf. Dengan mekanisme tersebut hendak ditunjukkan bahwa :

- a. Pertukaran itu bukan inisiatif/kehendak sepihak dari nazhir, melainkan tuntutan keadaan yang memaksa.
- b. Nazhir dan siapa pun yang terlibat dalam pertukaran tidak untuk keuntungan pribadi, melainkan semata untuk memelihara keabadian tanah wakaf.
- c. Pertukaran itu telah benar-benar tidak merugikan (mengurangi nilai) tanah wakaf, tetapi sebaliknya justru menambah nilainya.

Pertukaran tanah wakaf dengan tanah pengganti yang lebih luas dan lebih tinggi nilainya bisa terjadi karena pertukaran itu bertolak dari penilaian harga tanah wakaf yang lebih tinggi dari pada nilai NJOP maupun harga pasar. Dengan demikian, pemilik tanah pengganti mendapatkan keuntungan dari pertukaran itu dengan memperoleh harga yang lebih tinggi daripada harga berdasarkan NJOP maupun harga pasar.

Demikian pula, nazhir wakaf tidak merasakan keberatan dan keterpaksaan untuk menukar tanah wakaf yang dikelolanya, meski sesungguhnya pertukaran itu suatu keharusan sifatnya. Agaknya, keharusan itu tidak dirasakan oleh nazhir karena mendapatkan tanah pengganti yang lebih luas dan secara otomatis juga lebih tinggi nilainya.

Sejauh ini para pihak mereduksi tingkat nilai dan manfaat tanah wakaf maupun tanah penggantinya hanya pada nilai jual saja. Sebab, nilai itu yang relatif lebih mudah ditentukan. Sedangkan manfaat itu tidak bersifat relatif dan lebih dipengaruhi oleh faktor eksternal yang bisa berubah sewaktu-waktu. Faktor lokasi dan kemudahan akses yang notabene bersifat fisik dan teramati pun bisa berubah sewaktu-waktu, apalagi factor-faktor yang tidak bersifat fisik, misalnya persepsi, asumsi dan prediksi tentang tanah dimaksud di waktu-waktu yang akan datang.

2. Analisis Fiqh dan Peraturan Perundang-undangan Pelaksanaan pertukaran tanah wakaf terdampak proyek tol Semarang-Demak sebagaimana telah dipaparkan di atas secara fiqh diperbolehkan. Rangkaian proses yang terdiri dari berbagai tahapan, baik yang secara eksplisit diatur dalam peraturan perundang-undangan maupun yang eksis berdasarkan kelaziman, merupakan sebuah hilah atau rekayasa

untuk menghindari dari larangan perubahan status harta benda wakaf.

Pertukaran tanah wakaf sebagai satu kesatuan transaksi, di dalamnya terdapat banyak tahapan dan sub transaksi serta melibatkan banyak pihak, baik unsur nazhir, penukar (SPT), pemilik tanah penukar, penilai publik, Kanwil Kemenag, Kantor Kemenag, Tim Penetapan, BWI provinsi, BPN. Banyaknya tahapan yang dilalui dan pihak yang terlibat merupakan hilah untuk menghindari larangan perubahan status harta benda wakaf dan pada saat yang bersamaan dimaksudkan untuk memastikan bahwa pertukaran itu tidak merubah peruntukan wakaf dan tidak pula menghilangkan atau mengurangi harta benda wakaf maupun nilai dan manfaatnya.

Unsur-unsur hilah dalam pertukaran tanah wakaf meliputi : (a) tindakan yang dilarang, yaitu menjaminkan, menyita, menghibahkan, menjual, mewariskan, menukar dan mengalihkan harta benda wakaf; (b) tindakan rekayasa (dengan jalan tersembunyi) yang secara lahiriahmaupun batiniyah diperbolehkan, yaitu perjanjian tukar menukar antara nazhir dan SPT (sayangnya tidak melibatkan pemilik tanah pengganti (PTP); perjanjian jual beli antara SPT dan PTP seharga tanah wakaf; pembentukan Tim Penetapan; pemberian rekoemendasi oleh Tim; penetapan keseimbangan nilai dan manfaat, rekomendasi BWI; izin Kepala Kantor Wilayah Kemenag, pembayaran harga tanah pengganti; dan puncaknya sertifikasi atas nama nazhir terhadap tanah pengganti; dan (c) tujuan Syariah, yaitu pemeliharaan harta wakaf dan mengabadikannya.

Dengan terpenuhinya unsur-unsur hilah sebagaimana dikemukakan, maka hukum hilah atau rekayasa pertukaran tanah wakaf diperbolehkan karena tindakan-tindakan rekayasa yang dilakukan

juga diperbolehkan oleh syara' serta tujuan syar'i wakaf terpenuhi, yaitu abadi dan terpeliharanya harta benda wakaf.

Dari perspektif hukum dan peraturan perundang-undangan pengaturan wakaf, terasuk kebolehan pertukaran harta benda wakaf merupakan transformasi fiqh plus. Artinya, materi pengaturan dalam Undang-Undang wakaf dan peraturan pelaksanaannya bertumpu pada fiqh dan tindakan administrasi publik yang bersifat netral. Maksudnya, fiqh merupakan hukum Islam, sedangkan administrasi publik merupakan regulasi yang terkait dengan hukum dan ajaran agama tertentu. Ia berbasis pada prinsip-prinsip tata Kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Transformasi fiqh dalam peraturan perundang-undangan (*taqnin*) sesungguhnya merupakan tarjih atau penilaian dan pemilihan pendapat dari berbagai macam pendapat, baik lintas madzhab maupun di internal madzhab fiqh. Dalam konteks ini negara tidak terikat kepada madzab tertentu. Preferen negara dalam memilih suatu pendapat menitikberatkan pada aspek kesesuaiannya dengan tuntutan keepntingan umum yang identik dengan tugas yang diemban oleh negara. Dengan demikian, pendapat yang dipilih itu diyakini lebih membawa kemanfaatan yang luas, tanpa mengesampingkan ketaatan pada teks-teks suci keagamaan. Tidak jadi soal, apakah pendapat yang hendak dipilih itu berasal dari madzhab yang dominan atau bukan.

Transformasi fiqh dan pemilihan pendapat yang dipandang tepat merupakan kebijakan unifikasi hukum secara terbatas. Artinya, pendapat yang telah dipilih dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan itu tidak kehilangan statusnya sebagai hukum Islam dan menjadi satu-satunya yang diikuti

oleh negara melalui layanan yang dijalankan oleh aparaturnya. Semua layanan mengacu kepadanya.

Kebolehan pertukaran tanah wakaf dalam Undang-Undang Wakaf merupakan regulasi yang bersifat eksepsional. Kebolehan itu tidak dimunculkan begitu saja, melainkan sebagai pengecualian terhadap perubahan status harta benda wakaf secara umum. Sebagai kebijakan yang bersifat eksepsional, norma kebolehan itu diterapkan secara selektif dan ketat dan pemanfaatan untuk fasilitas umum merupakan satu-satunya alasan untuk pertukaran. Jadi dalam satu sisi negara ingin norma fiqh tentang wakaf dipatuhi, tetapi pada saat yang bersamaan negara juga membuka ruang untuk dilakukannya pertukaran harta benda wakaf dari untuk mendukung rencana kerja dan kebijakan publiknya. Kebolehan pertukaran tanah wakaf telah sejalan dengan kebijakan negara dalam pengadaan tanah untuk pembangunan fasilitas umum, yaitu bersifat keharusan dengan atau tanpa negosiasi.

Pengarus-utamaan kepentingan umum sebagai *raison d'être* diimbangi dengan mekanisme dan prosedur yang ketat untuk memastikan bahwa keabadian benda wakaf terjaga secara hakiki, meski secara lahiriah tanah wakaf itu telah berganti. Prosedur pertukaran tanah wakaf untuk proyek tol Semarang-Demak sarat dengan skenario yang berliku dan rancu untuk menjamin bahwa pertukaran itu tidak untuk kepentingan orang-orang tertentu, melainkan semata kepentingan tanah wakaf dan peruntukannya.

Pertukaran tanah wakaf untuk tol Semarang-Demak merupakan implementasi dari kebijakan instrumentasi hukum dalam pembangunan. Dalam konteks ini hukum tidak semata sebagai alat control sosial, melainkan difungsikan juga sebagai alat rekayasa sosial. Artinya, pembangunan tol merupakan keniscayaan dalam upaya mewujudkan

kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Pembangunan itu tidak akan bisa dilaksanakan apabila pengadaan tanahnya bersifat keperdataan. Sebab, rezim hukum perdata hanya memperbolehkan perpindahan kepemilikan melalui inisiatif dari pemilikinya secara sukarela. Oleh karena itu, regulasi tentang pengadaan tanah untuk kepentingan umum termasuk pertukaran tanah wakaf merupakan hukum publik yang membatasi keberlakuan hukum perdata. Pertimbangan utamanya adalah kepentingan bangsa, negara dan masyarakat. Berlakunya hukum publik yang membatasi rezim hukum perdata itu sendiri merupakan konsekwensi dianutnya konsep negara kesejahteraan sebagai doktrin berbegara.

B. Temuan

1. Prosedur pelaksanaan pertukaran tanah wakaf tidak persis sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama. Ada transaksi dan tahapan yang tidak diatur dalam regulasi tersebut. Padahal transaksi dan tahapan itu bersifat krusial bagi proses perizinan dan juga menentukan bagi sah atau tidaknya pertukaran tanah wakaf. Transaksi itu adalah jual beli tanah pengganti antara STP dan pemilik tanah pengganti.
2. Proses perizinan tidak sepenuhnya mengikuti prosedur yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama. Proses perizinan dilakukan dengan mengabaikan urutan tahapan dan juga kepatutan waktu. Hal ini menimbulkan keraguan terhadap profesionalitas aparat-aparat terkait maupun, baik di lingkungan Kementerian Agama maupun di luarnya.
3. Penetapan keseimbangan nilai dan manfaat tanah wakaf maupun tanah penggantinya menimbulkan

keraguan akan ketepatannya. Hal itu terlihat dari perbedaan antara hasil penilaian dan nilai yang ditetapkan secara final. Hasil penilaian tanah pengganti selalu lebih tinggi, tetapi pada akhirnya ditetapkan sama persis dengan nilai dan manfaat tanah wakaf. Padahal luas tanah pengganti selalu lebih tinggi dengan NJOP yang sama dan/atau lebih tinggi.

C. Saran/Rekomendasi

Untuk memastikan terpenuhinya aspek yuridis normative dalam pertukaran tanah wakaf untuktol, perlu dilakukan revisi terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 dan Keputusan Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama terutama terkait dengan prosedur perizinan. Dalam revisi itu perlu ditambahkan satu tahapan persetujuan jual beli antara SPT dan pemilik tanah pengganti. Atau persetujuan tukar menukar tanah wakaf antara SPT dan nazhir perlu melibatkan pemilik tanah pengganti. Dengan demikian perjanjian itu antara tiga pihak. Sedangkan substansi perjanjian terdiri dari dua obyek, yaitu jual beli tanah antara SPT dan pemilik tanah pengganti dan pertukaran tanah antara nazhir dan SPT.

DAFTAR PUSTAKA

- 'Allam, S. (n.d.). *Hal Yajuz Syar'an Istibdal al-Waqf min Jihah ila Jihah Ukhra*.
<http://www.shawkyallam.com/ViewFatwa.aspx?ID=195>
- 'Asyur; Muhammad al-Thahir ibn. (2001). *Maqashid al-Syari'ah al-Islamiyyah*. Dar al-Nafais.
- Aifin, Nur Rachmat; Muhtadi, R. A. A. (2020). Manajemen Istibdal Atas Aset Wakaf Sebagai Pembangunan Ekonomi. *Filantropi Jurnal Manajemen Zakat Dan Wakaf*, 1(2), 193–216.
<https://doi.org/https://doi.org/10.22515/finalmazawa.v1i2.2766>
- Al-Anṣārī, Z. ibn M. ibn A. ibn Z. (n.d.). *al-Hudūd al-Anīqah wa al-Ta'rīfāt al-Daqīqah*. Dār al-Fikr.
- Al-Aṣḥāhānī, A. al-Q. al-H. ibn M. (n.d.). *Al-Mufradāt fī Garīb al-Qur'ān*. Dār al-Qalam.
- Al-Bāhīsīn, Y. ibn A. W. (2007). *al-Istihsan: Haqīqatuhu, Anwā'uhu, Hujjiyatuhu, Taḥbīqātuhu al-Mu'āṣrah*. Maktabah al-Rusyd.
- Al-Bakrī, al-S. M. S. al-D. (n.d.). *I'ānah al-Thalibin Juz III*. Maktabah wa Mathba'ah Thaha Putra.
- Al-Dubyan, D. bin M. (2015). *Al-Mu'amalah al-Maliyah Ashalah wa Mu'ashirah*. Maktabah Malik Fahd.
- Al-Fayyumi, A. B. M. (1987). *Al-Mishbah al-Munir*. Maktabah Libanon.
- Al-Husaini, M. S. ibn A. al-B. (1997). *'Umdah al-Taḥqīq fī al-Taqlīd wa al-Talfīq*. Dār al-Qadiri.
- Al-Jauziyyah, I. Q. (n.d.). *I'lam al-Muwaqqi'in 'an Rabb al-'Alamin Vol. 5*. Dar Ibn al-Jauzi.
- Al-Jurjani, A. bin M. (1983). *Kitab al-Ta'rīfat*. Dar al-Kitab al-'Ilmiyyah.
- Al-Khaṣṣaf, A. ibn 'Amr (atau U. A. B. (n.d.). *Kitab al-Khaṣṣaf fī al-Ḥiyal*.
- Al-Khulūfī, 'Īsā ibn Muhammad Abd al-Ghani. (2010). *al-*

Ḥiyal al-Fiqhiyyah wa Alāqatuhā bi A'māl al-Maṣṣrafiyyah al-Islāmiyyah: Dirāsah Fiqhiyyah Taṭbīqiyyah fī Ḍau'ī al-Maqāṣid al-Syar'iyyah. Dār Kunuz Isybiliya.

- Al-Malibari, A.-'Alim al-'Allamah al-S. Z. al-D. bin 'Abd al-'Aziz. (n.d.). *Fath al-Mu'in bi Syarh Qurrah al-'Ain.* Syirkah Mathba'ah Indonesia.
- Al-Musyaiqih, K. bin A. (2013). *Al-Mukhtashar fī al-Mu'amalat.* Maktabah Ibn Rusyd.
- Al-Qazwinī, A. H. M. ibn al-H. (1942). *Kitāb al-Ḥiyal fī al-Fiqh* (J. Schacht (ed.)). Orient-Buchhandlung Heinz Lafaire.
- Al-Ramli, S. M. ibn A. al-'Abbas A. ibn S. (1938). *Nihayah al-Muhtaj ila Syarh al-Minhaj fī al-Fiqh 'ala Madzhab al-Imam al-Syafi'i, Juz II.* Musthafa al-Bab al-Halabi wa Auladiah.
- Al-Syathiri, A.-S. A. bin U. al-'Alawi al-H. al-T. (n.d.). *Al-Yaqut al-Nafis fī Madzhab Ibn Idris* (I). Al-Haramain.
- Al-Syāṭibi, A. I. (2002). *Al-Muwāfaqāt Vol. 2.* Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- Al-Tuwaijiri, M. bin I. (2009). *Mausu'ah al-Fiqh al-Islami.* Baitul Afkar.
- Al-Zuhaily, W. (2002). *Al-Fiqh al-Islamy Wa Adillatuh.* Dar al-Fikr.
- Darul Ifta Mesir. (n.d.). *Istibdal Al Ardu Al Mauqufah lil Majid.* <http://www.dar-alifta.gov.eg>.
- Djatnika, R. (1982). *Wakaf Tanah.* Al-Ikhlās.
- Hammad, N. (2008). *Mu'jam al-Mushthalahat al-Maliyah wa al-Iqtishadiyyah.* Darul Qalam.
- Hardiyanto, B. (2018). *Kajian Yuridis Pelaksanaan Tukar Guling Tanah Wakaf Akibat Pengadaan Tanah iUntuk Pembangunan Jalan Tol Solo-Semarang (Studi Di Kabupaten Boyolali).* *Dinamika Hukum*, 9(3), 1–27.
- Hasbullah, Mushaddad; Yusoff, Sosia Hayati; Zakaria, M. Z. (2019). *Istibdal Harta Wakaf: Kajian ringkas Terhadap Peranan Dalam Mengembangkan Produk Wakaf.* *JFatwa Journal of Fatwa Management and Research*,

- 16(2).
<https://jfatwa.usim.edu.my/index.php/jfatwa/article/view/255/191>
- Hasanah, N., Sulistya, I., & Irfany, M. (2021). Strategi Pengelolaan Wakaf uang oleh Badan Wakaf Indonesia (BWI). *Al-Auqaf: Jurnal Wakaf Dan Ekonomi Islam*, 13(1), 39.
- Horii, S. (2002). Reconsideration of Legal Devices (Hiyal) in Islamic Jurisprudence: The Hanafīs and Their ‘Exits’ (Makhārīj). *Islamic Law and Society*, 9(3), 312–57.
- Ilyas, M. (2016). Istibdal Harta Benda Wakaf Perspektif Hukum Islam. *Jurisprudentie*, 3(2), 141–143.
- Ismail, M. I. (2010). *Legal Stratagems (Hiyal) and Usury in Islamic Commercial Law*. The University of Birmingham.
- Kadarismanto. (2014). Rekonstruksi Wakaf Dalam Perspektif Hukum Berbasis Nilai Keadilan. *Jurnal Pemikiran Hukum*, 1(3), 334–335.
- Kantor Kementerian Agama Demak, (2021). *Penyelesaian Tukar Guling Tanah Wakaf untuk Jalan Tol Semarang Demak Dipercepat*. <https://jateng.kemenag.go.id/2021/04/penyelesaian-tukar-guling-tanah-wakaf-untuk-jalan-tol-semarang-demak-dipercepat/>
- Khairuddin. (2014). Peregeseran Paradigma Pengaturan Wakaf Dalam Perspektif Hukum Progresif. *Al-’Adalah*, XII(1), 136.
- Maftuhah. (2017). *Aanalisis Hukum Istibdal Benda Waaf Berupa Masjid (Studi Komparasi Pendapat Imam al Nawawi dan Ibnu Qudamah)* [Universitas Islam Negeri Walisongo Semarang].
<https://eprints.walisongo.ac.id/id/eprint/8103/1/132111148.pdf>
- Mahasna, Ali Salama & Almuin, N. (2019). Analisis Hukum Tukar Guling Tanah Wakaf (Studi Kasus Tanah Wakaf Di Indonesia). *Al-Awqaf Jurnal Wakaf Dan Ekonomi Islam*, 12(Juni), 86–104.

<https://jurnal.bwi.go.id/index.php/awqaf/article/view/14>

- Majma' Al Lughah Al Arabiyyah bill Qahirah. (2004). *Al Mu'jam Al Wasith*. Makatabah Al Syuruq.
- Manzur, J. M. ibn M. ibn. (n.d.). *Lisān al-Arab Vol. 11*. Dār Ṣādir.
- Mu' ammar, A.-S. A. I. (n.d.). *I'tibar al-Ma'alat wa Mura'ah Nataij al-Tasharrufat*. Darr Ibn al_jauzi.
- Mudzhar, H. M. A. (1998). *Membaca Gelombang Ijtihad: Antara Tradisi dan Liberasi* (M. Alwustho (ed.)). Titian Ilahi Press.
- Munawir, A. Warson. (1997). *Al-Munawir: Kamus Bahasa Arab – Indonesia*. Pustaka Progressif.
- Nadawi, A. A. (1994). *Qawaid al-Fiqhiyah, Cet. Ke-3*. Daar el Qalam.
- Nawawi. (2021). Positivisasi Perwakafan di Indonesia dalam Sejarah Sistem Hukum Nasional. *Asy-Syari'ah: Jurnal Hukum Islam*, 7(2), 172–173.
- Nujaim, Z. ibn I. ibn M. ibn. (1999). *Al-Asybah wa al-Nazā'ir*. Dār al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- Ramlan. (2020). Tukar Guling Harta Wakaf Menurut Fikih Syafi'iyah Dan Peraturan Perundang-Undangan. *Syarah Jurnal Hukum Islam Dan Ekonomi*, 9(1–15). <https://journal.iainlhokseumawe.ac.id/index.php/syarah/article/view/240>
- Taimiyyah, T. ibn. (1987). *Al-Fatawa al-Kubra Vol. 6*. Dār al-Kutub al-Ilmiyyah.
- Wahab, B. M. A. (1974). *Al-Hiyal fi al-Syari'ah al-Islamiyyah wa Syarh ma Warada fiha min min al-Ayat wa al-Ahadits*. Mathba'ah al-Sa'adah.
- Waluya, A. H. (2018). Istibdal Wakaf Dalam Pandangan Fukaha Klasik Dan Kontemporer. *Misykat Al-Anwar Jurnal Kajian Islam Dan Masyarakat*, 29(2), 49–66.
- Yazid, I. S. (2021). Pola Ijtihad dalam Konstruksi Pembaharuan Hukum Wakaf di Indonesia. *Al-Muamalat: Jurnal Ilmu Hukum & Ekonomi Syariah*, 6(2), 49. <https://doi.org/DOI>

Wawancara:

Wawancara dengan H. Sobirin, Kasie Zakat dan Wakaf Kanwil Kemenag Jawa Tengah, tanggal 30 Agustus 2022.

Wawancara dengan Azwar Hakiem, Staf pada Seksi Zakat dan Wakaf Kanwil Kemenag Jawa Tengah, tanggal 30 Agustus 2022.

Wawancara dengan Azwar Hakiem, Staf pada Seksi Zakat dan Wakaf Kanwil Kemenag Jawa Tengah, tanggal 14 Nopember 2022.

Wawancara dengan Diah Rahmawati, Pejabat pembuat Komitmen pada Satker Pengadaan Tanah Kementerian PUPR, tanggal 2 September 2022.

Wawancara dengan Afif Mundir, Kabid Penais Kanwil Kemenag Jawa Tengah dan Sekretaris Badan Wakaf Indonesia Provinsi Jawa Tengah dan Azwar Hakiem, Staf Seksi Zakat dan Wakaf Kanwil Kemenag Jawa Tengah, tanggal 30 Agustus 2022.