

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah Penelitian

Pembangunan dapat diartikan sebagai upaya untuk meningkatkan segenap sumber daya dengan prinsip daya guna, merata dan berkeadilan yang dilakukan secara berencana dan berkelanjutan¹. Menurut pembagiannya berdasarkan fisik dan non fisiknya, pembangunan dibagi menjadi dua, yaitu pembangunan yang bersifat materill seperti pembangunan infrastruktur dan pembangunan yang bersifat non materill seperti pembangunan karakter dan sumber daya manusia. Salah satu tujuan dari pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dalam merealisasikan suatu pembangunan, khususnya pembangunan yang bersifat materiil, dibutuhkan perencanaan yang matang atau perencanaan yang telah dipikirkan dan dipertimbangkan dengan baik supaya tujuan dari pembangunan tersebut dapat tercapai.

Salah satu hal yang perlu dipikirkan dan dipertimbangkan dengan baik pada saat perencanaan pembangunan adalah ketersediaanya lahan untuk membangun suatu pembangunan, karena tanpa adanya lahan yang cukup maka suatu kegiatan pembangunan tidak akan dapat terlaksana. Secara sederhananya, bangunan didirikan di atas sebidang lahan, apabila sebidang lahan yang dibutuhkan untuk pembangunan tersebut tidak ada, maka di mana pembangunan tersebut akan didirikan?

Hal lainnya yang perlu dipikirkan dan dipertimbangkan dengan baik pada saat perencanaan pembangunan adalah ketersediaanya alokasi dana untuk membeli bahan konstruksi, membeli atau menyewa alat-alat konstruksi, membayar upah para pekerja dan alokasi dana cadangan untuk untuk hal-hal yang tidak terduga yang dapat terjadi, seperti dana untuk menyelesaikan musibah gagal bangunan, dana kompensasi untuk pekerja yang sakit atau bahkan meninggal akibat menjalankan tugasnya, dana untuk memperbaiki alat konstruksi yang hilang, dana untuk

¹ Bachtiar Effendi, *Pembangunan Daerah Otonomi Berkeadilan*. (Yogyakarta: Uhaindo dan Offset, 2002), hal. 2

membeli kembali alat konstruksi dan bahan bangunan yang kurang atau hilang, dana untuk menyelesaikan sengketa konstruksi dan lain sebagainya.

Apabila suatu pembangunan dilaksanakan tanpa memikirkan dan mempertimbangkan alokasi lahan dan alokasi dana yang cukup, maka pembangunan tersebut akan dihadapkan pada dua kemungkinan, yaitu pembangunan tersebut diberhentikan sementara sampai lahan dan/atau dana yang dibutuhkan tersedia, atau kegiatan pembangunan dipaksakan agar terus berjalan dengan mencari pinjaman dana untuk membeli lahan atau memberikan penggantian atas lahan produktif yang dimiliki rakyat dan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan konstruksi lainnya seperti bahan konstruksi, alat konstruksi dan upah pekerja konstruksi. Contoh pembangunan yang dilaksanakan tanpa tersedianya lahan dan alokasi dana yang cukup salah satunya adalah pembangunan infrastruktur di Indonesia. Belum tersedianya lahan yang cukup dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia terjadi karena ketersediaan lahan kosong atau lahan yang tidak produktif di Indonesia semakin berkurang, sehingga apabila pembangunan infrastruktur tetap akan dibangun di atas tanah produktif milik rakyat, maka terpaksa pihak pembangun infrastruktur harus mengeluarkan dana untuk penggantian lahan-lahan produktif milik rakyat tersebut.

Alokasi dana yang dibutuhkan untuk pembebasan lahan produktif milik rakyat atau yang biasa dikenal dengan kegiatan pengadaan tanah tidak lah sedikit. Sebagai contoh pembebasan lahan untuk pembangunan 11 jalan tol di Jabodetabek sepanjang 256,06 KM membutuhkan lahan seluas 1.889,86 hektar dan dana sebesar Rp.42,38 Triliun, berikut ini rinciannya:

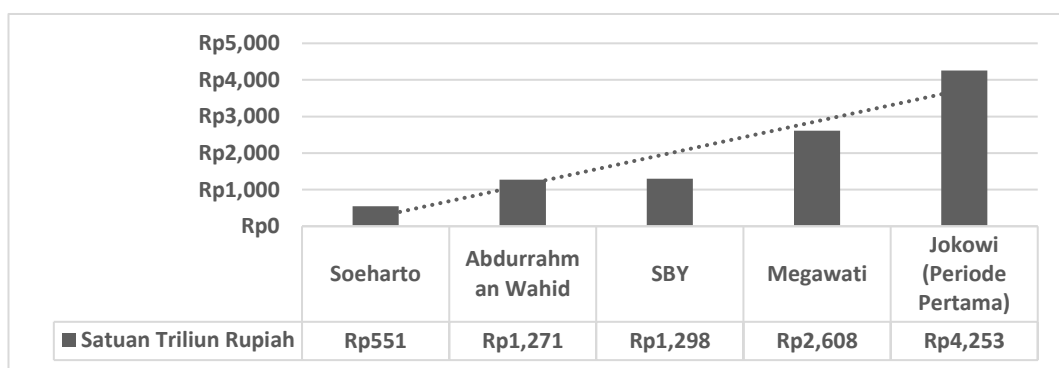
NO	NAMA TOL	PANJANG TOL	DANA
1	Tol Cinere – Jagorawi	15,5 KM	Rp.2,93 Triliun
2	Tol Cinere – Serpong	10,14 KM	Rp.2,78 Triliun
3	Tol Sunter – Pulogebang	9,44 KM	Rp.884,91 Miliar
4	Bogor ring road	13,88 KM	Rp.1,23 Triliun
5	Tol Ciawi – Sukabumi	62,6 KM	Rp.5,09 Triliun
6	Tol Cibitung – Cilincing	30,15 KM	Rp.4,31 Triliun

7	Tol Bekasi – Cawang – Kampung Melayu	22,04 KM	Rp.3,045 Triliun
8	Tol Cimanggis – Cibitung	26,28 KM	Rp.5,399 Triliun
9	Tol Cengkareng – Batuceper – Kunciran	31,63 KM	Rp.5,44 Triliun
10	Tol Kunciran – Serpong	11,2 KM	Rp.4,2 Triliun
11	Tol Depok – Antasari	23,2 KM	Rp.7 Triliun

Tabel 1.1. Sebelas Ruas Tol JABODETABEK²

Kondisi seperti ini lah yang membuat negara terpaksa harus mencari pinjaman sehingga jumlah hutang negara semakin bertambah dan bertambah. Berikut ini adalah rincian perbandingan hutang negara Indonesia dari tahun ke tahun berdasarkan pemimpin negaranya:

Nama Presiden	Hutang Negara
Soeharto	Rp. 551,4 Triliun
Abdurrahman Wahid	Rp. 1.271 Triliun
Megawati	Rp. 1.298 Triliun
SBY	Rp. 2.608 Triliun
Jokowi (Periode Pertama)	Rp. 4.253,02 Triliun

Tabel 1.2. Data Hutang Negara Indonesia³

Gambar 1.1. Gambar grafik hutang Indonesia

² Arimbi Ramadhiani, *Pembebasan Lahan Tol Jabodetabek Butuh Dana Rp 42,38 Triliun*, <https://properti.kompas.com/read/2017/07/28/075212221/pembebasan-lahan-tol-jabodetabek-butuh-dana-rp-42-38-triliun?page=all>., Diakses pada tanggal 17 Agustus 2019

³ Laporan 4 Tahun Pemerintahan Joko Widodo – Jusup Kalla, *Empat Tahun Kerja Kita Prestasi Bangsa*, hal. 91

Adapun daftar jenis proyek yang dibangun melalui program pemerataan proyek strategis nasional di Era Jokowi pada periode pertamanya beserta data total nilai investasinya adalah sebagai berikut:

Jenis Proyek dalam Program Pemerataan Strategis Nasional	Total Nilai Investasi yang Dibutuhkan
11 Proyek energi	Rp. 2.212 Triliun
1 Buah program ketenagalistrikan	Rp. 2.036 Triliun
69 Program pembangunan jalan	Rp. 670 Triliun
29 Proyek Kawasan	Rp. 418 Triliun
16 Proyek kereta api	Rp. 394 Triliun

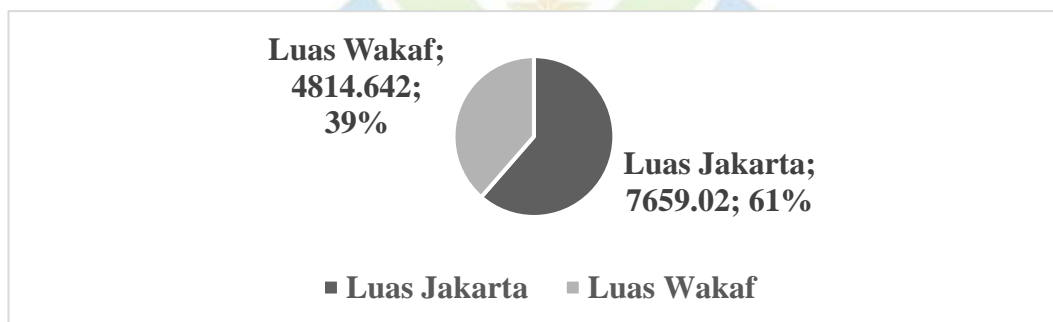
Tabel 1.3. Program pemerataan proyek strategis nasional⁴

Salah satu upaya pemerintah untuk meminimalisir bertambahnya hutang negara akibat pembangunan infrastruktur yang dilakukan tanpa adanya lahan dan alokasi dana yang cukup yaitu dengan menjadikan kegiatan pembangunan infrastruktur tersebut sebagai kegiatan penanaman modal, dan untuk merealisasikan hal tersebut, pemerintah perlu melakukan upaya-upaya yang dapat menarik para investor agar mereka mau menanamkan uang yang dimilikinya. Salah satu upaya yang telah dilakukan untuk menarik para investor adalah dengan merubah beberapa aturan yang dianggap menghambat laju kegiatan investasi pembangunan infrastruktur seperti izin mempermudah proses ruishlagh tanah wakaf dengan membagi proses ruishlagh ke dalam dua kategori yaitu pertama ruishlagh tanah wakaf dengan luas sampai dengan 5.000 m² dan ruishlagh tanah wakaf dengan luas di atas 5.000 m², dan hanya tanah wakaf dengan luas di atas 5.000 m² saja yang harus mendapatkan izin tertulis dari Menteri, sedangkan tanah wakaf dengan luas sampai dengan 5.000 m² tidak perlu lagi mendapatkan izin dari Menteri, karena Menteri telah memberikan mandat kepada Kepala Kantor Wilayah untuk menerbitkan izin ruishlagh secara tertulis. Ketentuan tersebut dapat kita lihat dalam:

⁴ *Ibid.*

Pasal 49 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf yang berbunyi “Dalam hal penukaran harta benda Wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dilakukan terhadap harta benda Wakaf yang memiliki luas sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter persegi), Menteri memberi mandat kepada Kepala Kantor Wilayah untuk menerbitkan izin tertulis”

Mengingat jumlah tanah wakaf di Indonesia yang telah terdaftar mencapai 357.375 tanah wakaf dengan total luas keseluruhannya 48.146,42 hekto meter⁵, untuk mempermudah dalam memahami betapa luasnya tanah wakaf di Indonesia, seandainya seluruh tanah wakaf di satu tempatkan di Ibu Kota Indonesia, maka hampir setengah wilayah Ibu kota adalah tanah wakaf, berikut ini gambar perbandingannya:



Gambar 1.2. Perbandingan luas wakaf dengan luas Jakarta

Jumlah luas tanah wakaf ini masih dapat bertambah karena data ini hanyalah jumlah luas tanah wakaf yang sudah berstatuskan terdaftar di BWI, maka menurut penulis pemerintah dapat meminimalisir hutang negara yang terus menerus bertambah akibat kegiatan pembangunan infrastruktur yang dilakukan tanpa adanya alokasi dana dan lahan yang cukup dengan menyertakan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum. Karena dengan menyertakan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur, pemerintah tidak perlu lagi memberikan dana penggantian atas tanah wakaf yang dibutuhkan oleh pemerintah.

⁵ http://siwak.kemenag.go.id/tabel_jumlah_tanah_wakaf.php, diakses pada tanggal 1 Maret 2018

Penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum tersebut dapat dilakukan berdasarkan:

1. Pasal 43 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf yang berbunyi “Pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara produktif”. Adapun penjelasan pasal tersebut adalah Pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf dilakukan secara produktif antara lain dengan cara pengumpulan, investasi, penanaman modal, produksi, kemitraan, perdagangan, agrobisnis, pertambangan, perindustrian, pengembangan teknologi, pembangunan gedung, apartemen, rumah susun, pasar swalayan, pertokoan, perkantoran, sarana pendidikan ataupun sarana kesehatan, dan usaha-usaha yang tidak bertentangan dengan syariah.
2. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang berbunyi “Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: d. kepemilikan saham”. Adapun penjelasan pasal tersebut adalah Yang dimaksud dengan "bentuk ganti kerugian melalui kepemilikan saham" adalah penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dan/atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antarpihak.
3. Pasal 20 Ayat (1) sampai dengan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun yang berbunyi “(1) Pendayagunaan tanah wakaf untuk pembangunan rumah susun sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 huruf b dilakukan dengan cara sewa atau kerja sama pemanfaatan sesuai dengan ikrar wakaf. (2) Apabila pendayagunaan tanah wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak sesuai dengan ikrar wakaf, dapat dilakukan perubahan peruntukan setelah memperoleh persetujuan dan/atau izin tertulis Badan Wakaf Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (3) Perubahan peruntukan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) hanya dapat dilakukan untuk pembangunan rumah susun umum. (4) Pelaksanaan sewa atau kerja sama pemanfaatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan sesuai dengan prinsip syariah dan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Akan tetapi, menurut penerapannya, aturan yang membolehkan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi pembangunan umum tersebut belum dapat diterapkan. Salah satu bukti bahwa aturan yang membolehkan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum belum dapat diterapkan yaitu data dari Kementerian PUPR yang diambil oleh penulis pada tanggal 26 Maret Tahun 2018, di periode pertama Jokowi, Pemerintah membangun 69 (enam puluh sembilan) program pembangunan jalan, 25 diantara 69 program pembangunan jalan tersebut telah meruishlag 211 (dua ratus sebelas) titik tanah wakaf dengan total luas 187.885 m², berikut ini data 211 tanah wakaf tersebut:

1	Pejagan – Pemalang	- 2 Masjid, - 4 Mushollah, - 1 Sawah, - 2 Tanah, - 1 TPQ
2	Batang - Semarang I	- 1 Masjid, - 2 Mushollah
		- 1 Masjid, - 4 Mushollah, - 2 Sawah, - 1 TPQ
3	Batang - Semarang I	- 2 Masjid, - 7 Mushollah, -1 Sekolah
4	Batang – Semarang II	- 4 Masjid, - 7 Mushollah, - 1 Sekolah, - 1 Makam, - 1 Yayasan
5	Batang - Semarang III	- 3 Masjid, - 7 Mushollah, - 4 Sekolah
6	Semarang – Solo	- 2 Masjid, - 2 Mushollah, - 1 Masjid
7	Solo - Mantingan I	- 7 Masjid
		- 1 Masjid, - 1 Mushollah, - 1 Makam, - 1 Yayasan
8	Solo - Mantingan II	- 2 Masjid
9	Mantingan - Kertosono I	- 2 Masjid, - 2 Sawah, - 1 Masjid
10	Mantingan - Kertosono II	- 1 Masjid, - 1 Tanah, - 1 Mushollah
11	Kertosono – Mojokerto	- 3 Masjid, - 4 Tanah, - 1 Sawah
12	Surabaya – Mojokerto	- 1 Mushollah
		- 4 Mushollah

13	Gempol – Pasuruan	- 1 Mushollah
14	Pandaan – Malang	- 6 Masjid, - 3 Mushollah, - 1 Tanah
15	Pasuruan – Probolinggo	- 1 Masjid, -1 Sekolah
16	Cinere – Jagorawi	- 1 Mushollah
17	Cinere – Serpong	- 4 Masjid, - 8 Tanah
18	Ciawi - Sukabumi I	- 2 Masjid
		- 3 Masjid, - 1 Mushollah, - 1 Sekolah, - 1 Tanah, - 1 Makam
		- 1 Masjid, - 2 Mushollah, - 1 Tanah
19	Cimanggis - Cibitung I	- 1 Makam
20	Cimanggis - Cibitung II	- 3 Masjid, - 1 Mushollah
21	Kunciran – Serpong	- 2 Masjid, - 2 Mushollah
22	Depok – Antasari	- 5 Mushollah, - 1 TPQ
		- 1 Masjid, - 1 Mushollah, - 3 Makam
23	Cileunyi - Sumedang – Dawuan	- 13 Masjid, - 1 Sekolah,- 1 TPQ
24	Soreang - Pasir Koja	- 2 Masjid
25	Serang - Panimbang II	- 1 Masjid, - 3 Mushollah,- 1 Sekolah, - 11 Makam
26	Terbanggi Besar - Pematang Panggang III	- 2 Makam
27	Bakauheni - Terbanggi Besar II	- 7 Masjid, - 6 Mushollah, - 2 Makam, - 1 Sekolah
28	Pekanbaru – Kandis	- 1 Mushollah
29	Manado - Bitung II	- 3 Masjid

Tabel 1.4. Data tanah wakaf yang terkena pembangunan jalan tol di era Jokowi⁶

⁶ Data diambil oleh penulis pada tanggal 26 Maret 2018 dari Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

Bukti lainya, yaitu keterangan dari beberapa narasumber yang penulis dapatkan melalui wawancara dari seperti keterangan dari Bapak Dr. H. Ahmad Muhajir Al-Gadri, M. S.i., Kepala Sub Divisi Penyuluhan dan Pemberdayaan Wakaf, Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam, Kementrian Agama⁷, dan Bapak Tb. M. Haddy Furqon, Divisi Pendataan, Sertifikasi dan ruishlagh wakaf Badan Wakaf Indonesia⁸, keduanya berpendapat bahwa Badan Wakaf Indonesia telah lama menginginkan terwujudnya penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum, akan tetapi hal tersebut sampai saat ini masih belum dapat terealisasi baik karena aturan yang menjelaskan mengenai mekanisme pelaksanaanya belum jelas maupun karena faktor lainya seperti faktor beberapa nazhir yang memaksa ingin tanah wakaf yang dikelola dan dikembangkanya diruishlagh baik karena nazhir menganggap bahwa harta benda wakaf tersebut adalah miliknya atau nazhir menganggap harta benda wakaf tersebut milik mauquf 'alaih sehingga nazhir melakukan kesepakatan dengan pihak pengadaan tanah dan melengkapi semua persyaratan ruishlagh tanpa melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan pihak BWI, sehingga pihak BWI kesulitan dalam menolak permohonan ruishlagh tersebut.

Keterangan ini dapat diperkuat dengan keterangan dari Bapak Johannes T.P., Kepala Sub Bidang Wilayah I Pengadaan Tanah, Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), tanah wakaf dapat disertakan sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum apabila melihat ke undang-undang tentang pengadaan tanah dan pihak swasta tidak dapat menolak apabila pemerintah telah menentukan penggantian tanah wakaf diberikan dalam bentuk kepemilikan saham⁹.

Di sisi lain, menurut keterangan dari Ibu Riza Rizkiawati, SH., L.L.M., Kepala Sub Bagian Hukum Perjanjian, Biro Hukum, Kementrian Keuangan Republik Indonesia, dengan menyertakan tanah wakaf sebagai modal dalam

⁷ Wawancara diambil oleh penulis pada tanggal 26 Maret 2018 di Kantor Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam, Kementrian Agama Republik Indonesia

⁸ Wawancara diambil oleh penulis pada tanggal 2 April 2019 di Kantor Badan Wakaf Indonesia.

⁹ Wawancara diambil oleh penulis pada tanggal 22 April 2019 di Kantor Bidang Hukum Kementrian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat

pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum, maka hutang negara dapat berkurang karena negara tidak perlu mengalokasikan dana untuk ruishlag tanah wakaf. Akan tetapi, perlu dikaji kembali bentuk kerjasama penyertaan modal tanah wakaf tersebut, apakah bentuk kerjasamanya sewa menyewa, tukar menukar tanah wakaf dengan saham, *build operate and transfer* atau pola kerjasama lainnya dan hal ini tidak dapat dilihat secara terpisah hanya dengan undang-undang wakaf dan undang-undang pengadaan tanah saja, kita juga harus melihatnya secara aturan lainnya yang berkaitan dengan penyertaan tanah wakaf sebagai modal ini secara menyeluruh¹⁰.

Kemudian, menurut keterangan dari Bapak Agus Suwondo, SH., Kepala Bidang Pelayanan Hukum, Pusat Bantuan Hukum, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), tanah wakaf dapat disertakan sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum berdasarkan undang-undang pengadaan tanah dan pada saat tanah wakaf disertakan sebagai modal, maka saat itu pula tidak ada lagi batasan-batasan tanah wakaf karena semuanya menjadi satu sehingga apabila tanah wakaf yang disertakan sebagai modal tersebut di kemudian mengalami kepailitan, maka tanah wakaf tersebut dapat hilang berdasarkan undang-undang yang mengatur tentang kepailitan. Oleh karena itu, hal ini harus jalan penyelesaiannya¹¹.

Penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum hari ini secara ekonomi lebih menguntungkan dari pada ruishlag tanah wakaf. Hal ini dapat kita lihat dari ikhtisar laporan keuangan PT. Jasa Marga dari tahun 2014 sampai 2018 yang diumumkan pada laman *website* resminya, yaitu:

¹⁰ Wawancara diambil oleh penulis pada tanggal 15 April 2019 di kantor Bidang Hukum Kementerian Keuangan Republik Indonesia

¹¹ Wawancara diambil oleh penulis pada tanggal 4 April 2019 di Kantor Pusat Bantuan Hukum Badan Koordinasi Penanaman Modal

Uraian	2018	2017	2016	2015	2014
Laporan Laba Rugi Komprehensif Konsolidasian (dalam miliar Rupiah)					
Pendapatan	36.974	35.092	16.661	9.848	9.174
Beban Pendapatan	-31.06	-29.78	-11.81	-5.72	-5.484
Laba Usaha	5.415	4.648	4.166	3.478	3.073
Laba Sebelum Pajak Penghasilan	3.21	3.25	2.65	2.068	1.851
Beban Pajak Penghasilan	-1.174	-1.157	-847	-749	-614
Laba tahun berjalan yang dapat diatribusikan kepada:					
Pemilik entitas induk	2.203	2.2	1.889	1.466	1.422
Kepentingan non pengendali	-166	-107	-86	-147	-185
Total Laba Tahun Berjalan	2.036	2.094	1.803	1.319	1.237
Total Penghasilan Komprehensif Tahun Berjalan yang Dapat Diatribusikan Kepada:					
Pemilik entitas induk	2.25	1.988	1.771	1.449	1.366
Kepentingan non pengendali	-165	-107	-87	-147	-185
Total Penghasilan Komprehensif Tahun Berjalan	2.084	1.881	1.684	1.302	1.18
Data Saham (dalam miliar Rupiah)					
Jumlah Saham yang Beredar (juta lembar)	7.257	7.257	7.257	6.8	6.8
Laba Bersih per Saham (Rupiah penuh)	303	303	277	216	209
Dividen per Saham (Rupiah penuh)	*	61	78	43	72

Tabel 1.5. Ikhtisar Keuangan Jasa Marga¹²

Apabila hasil yang didapat dari kegiatan pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf lebih besar, maka penyalurannya pun lebih besar. Dan jika hasil pengelolaan harta benda wakaf diberikan untuk meningkatkan kesejahteraan umum, maka dengan menyertakan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur tersebut dapat lebih meningkatkan kesejahteraan umum dari pada ruishlag tanah wakaf. Dengan demikian beban negara dalam menjalankan program penanganan fakir miskin pun menjadi lebih ringan, sebagai contoh pada tahun 2018 negara saja, negara harus mengeluarkan dana sebesar lebih dari Rp. 21 Triliun atau lebih tepatnya Rp.21.405.310.213.000 untuk kegiatan program penanganan fakir miskin¹³. Dana sebesar itu dikeluarkan pemerintah untuk menjalankan amanah

¹² http://investor-id.jasamarga.com/financial_highlights.html, diakses pada tanggal 15 Juni 2019

¹³ Kementerian Sosial Republik Indonesia, *Laporan Kinerja Kementerian Sosial Republik Indonesia Tahun 2018*, hal. 86

undang-undang dasar yaitu memelihara anak-anak terlantar dan fakir miskin, ketentuan tersebut dapat kita lihat dalam Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi “Fakir miskin dan anak-anak yang terlantar dipelihara oleh Negara”.

Pasal ini sejalan dengan tujuan dan fungsi wakaf dalam undang-undang wakaf, ketentuan tersebut dapat kita lihat dalam:

Pasal 22 huruf c Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf yang berbunyi “Dalam rangka mencapai tujuan dan fungsi wakaf, harta benda wakaf hanya dapat diperuntukkan bagi: c. Bantuan kepada fakir miskin, anak terlantar, yatim piatu, beasiswa”

Selain itu, penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur tersebut dapat mengurangi hutang negara Indonesia yang terus menerus bertambah akibat pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum karena Pemerintah tidak perlu mengeluarkan dana untuk mengganti tanah wakaf yang dibutuhkan Pemerintah dalam melaksanakan pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum.

Di sisi lain, pada KM 182-191 Jalan Tol Cipali, terdapat jalan tol yang sengaja dibelokkannya karena nazhir menolak untuk diruishlag dengan alasan terdapat keluarga jenazah yang dikubur pada sekitar KM tersebut menolak untuk diruishlag. Padahal, makam tersebut dapat dipindahkan dan jalan tersebut dapat disertakan sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum.

Dengan demikian, berdasarkan manfaat-manfaat dari penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum yang telah disebutkan sebelumnya, maka menurut penulis, penelitian ini menarik, penting dan mendesak untuk diteliti, terlebih lagi pembangunan infrastruktur hari ini menjadi fokus pemerintah baik Ibu kota Indonesia masih tetap berada di Jakarta maupun sudah pindah ke Kalimantan dan hampir dalam setiap pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum terdapat satu atau lebih dari satu tanah wakaf yang terkena pembangunan infrastruktur tersebut

B. Perumusan Masalah Penelitian

1. Apa kendala yang menghalangi penerapan aturan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum khususnya pada pembangunan jalan tol Cikopo-Palimanan dan umumnya pada seluruh pembangunan jalan tol di Indonesia yang dalam perencanaan pembangunannya terdapat tanah wakaf?
2. Upaya apakah yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan kendala tersebut?
3. Bagaimanakah Konsep pelaksanaan yang dapat mewujudkan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur tersebut sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan umat?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan umat. Adapun, tujuan penelitian ini secara khusus, diharapkan dapat:

1. Menganalisis kendala yang menghalangi penerapan aturan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum
2. Menganalisis upaya yang dapat dilakukan untuk menyelesaikan kendala tersebut
3. Menganalisis konsep pelaksanaan yang dapat mewujudkan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur tersebut sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan umat

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini, diharapkan mampu memberikan dua buah kegunaan, yaitu kegunaan secara teoritis dan kegunaan secara praktis.

1. Kegunaan secara teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memajukan, mengembangkan dan memperkaya teori serta kepustakaan mengenai penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum.

2. Kegunaan secara praktis

Adapun secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat:

- a. Menambah pengetahuan dan wawasan penulis di bidang perwakafan khususnya di bidang penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum
- b. Mewujudkan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum di Indonesia

E. Hasil Penelitian Terdahulu

1. Penulis : Dewi Anggreini
Judul : Pengelolaan Wakaf Produktif pada Yayasan Wakaf UMI Makassar¹⁴

Isi pokok penelitian ini mengungkap bahwa pengelolaan wakaf produktif pada YWUMI berpedoman berdasarkan konsep manajemen Islam yang bertolak dari lima prinsip dasar, yaitu (a) Amanah, (b) Fathonah, (c) Tabligh, (d) Shiddiq, dan (e) Himayah. YWUMI mengelola aset wakafnya melalui tiga pilar utama, yaitu pilar pendidikan, usaha, dan kesehatan. Dalam mengelola aset wakaf pilar pendidikan YWUMI melakukan subsidi silang melalui iuran pendidikan yang dialokasikan untuk membiayai sarana pendidikan yang berkualitas seiring dengan kebutuhan dunia pendidikan saat ini. Strategi pengembangan wakaf produktif dalam rangka menjaga eksistensi Yayasan Wakaf Universitas Muslim Indonesia Makassar, yaitu: 1) Menjalankan program kemitraan dengan pihak ketiga dan memperluas jaringan pemasaran sebagai upaya peningkatan profit, 2) Penambahan dan mengganti peralatan produksi yang mulai usang, 3) Melaksanakan pelatihan keNaziran berdasarkan keahlian masing-masing, 4) Hasil investasi wakaf tunai akan dialokasikan pada dua kegiatan yaitu pembangunan dan pemeliharaan prasarana keagamaan Islam dan pemberdayaan ekonomi umat dalam pemenuhan kebutuhan ibadah dan amal jariyah (UMKM Berbasis Syariah), dan 5) Mendirikan Rumah Sakit Pendidikan Fakultas Kedokteran UMI. Adapun kaitanya dengan penelitian ini adalah wakaf dalam bentuk infrastruktur bagi kepentingan umum sama-sama memiliki nilai produktifitas, hasil investasi wakaf infrastruktur juga dapat dialokasikan pada pembangunan dan pemeliharaan prasarana keagamaan islam.

¹⁴ <http://repositori.uin-alauddin.ac.id/1756/1/Dewi%20Angraeni.pdf>, diakses 15 September 2019

2. Penulis : Nila Saadati
 Judul : Pengelolaan Wakaf Tunai Dalam Pemberdayaan Ekonomi Pesantren (Studi pada Ponpes. At-Tauhid Al-Islamy Magelang)¹⁵

Isi pokok penelitian, penggalangan dana atau pendanaan wakaf tunai dan pengelolaannya pada Pondok Pesantren At-Tauhid Al-Islamy adalah dengan penggalangan dana iuran amal jariyah dari para wali santri setiap awal tahunnya, yang mana dikelola dalam pemberdayaan unit-unit usaha produktif. Namun laporan-laporan keuangan khususnya uang wakaf yang dikelola di pesantren ini masih kurang efektif dan kurang transparan karena tidak adanya pembukuan secara rinci. Adapun kaitanya dengan penelitian ini adalah wakaf uang dapat disertakan sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum seperti perbaikan lingkungan pesantren begitupula harta benda wakaf lainnya seperti tanah wakaf, keduanya dapat disertakan sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum.

3. Penulis : Devi Kurnia Sari, S.H.
 Judul : Tinjauan Perwakafan Tanah Menurut Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf di Kabupaten Semarang

Isi pokok penelitian, Pelaksanaan perwakafan tanah di Kabupaten Semarang masih mengacu pada peraturan terdahulu, hal ini dikarenakan peraturan pelaksana dari UU tersebut belum ada dan pelaksanaannya telah sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Pengelolaan tanah wakaf di kabupaten Semarang dalam kaitannya dengan pemberdayaan ekonomi umat belum dapat dicapai, karena masyarakatnya sendiri, utamanya pihak-pihak yang terkait di dalamnya (wakif dan nazhir) untuk diajak kompromi kearah pemberdayaan wakaf produktif untuk pengembangan ekonomi umat masih sulit, disebabkan minimnya pengertian mereka bahwa wakaf tanah hanya ditujukan untuk kegiatan peribadatan. Kendala-

¹⁵ <http://digilib.uin-suka.ac.id/15091/>, diakses 15 September 2019

kendala yang dihadapi berkaitan dengan wakif atau ahli warisnya, berkaitan dengan nazhir, berkaitan dengan pemerintah utamanya Kantor Pertanahan, berkaitan dari segi pembiayaan sertifikasi tanah wakaf, kurangnya kesadaran masyarakat untuk melakukan kegiatan pengelolaan perwakafan secara terpadu. Adapun kaitanya dengan penelitian ini, bahwa keduanya memiliki kendala yang sama yaitu pihak-pihak yang terkait di dalamnya (wakif dan nazhir) untuk diajak kompromi kearah pemberdayaan wakaf produktif untuk pengembangan ekonomi umat masih sulit, disebabkan minimnya pengertian mereka bahwa wakaf tanah hanya ditujukan untuk kegiatan peribadatan.

4. Penulis : Duhariadin Simbolon
 Judul : Wakaf Berjangka dalam Perspektif Fikih dan Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 serta Implikasinya terhadap Pemberdayaan Umat. Medan: Program Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sumatera Utara Medan¹⁶

Isi pokok penelitian ini yaitu pertama, Landasan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 memberi batas waktu untuk wakaf benda tetap, yaitu: berdasarkan pertimbangan yuridis, maqashid syariyyah, kemaslahatan untuk memudahkan si wakif, landasan pemberdayaan ekonomi masyarakat, dan sosiologis masyarakat. Kedua, Ketentuan hukum Islam bila wakaf diberikan dalam jangka waktu tertentu yakni masalah wakaf termasuk lingkungan fiqh, bukan syariat. Artinya segala aturan dan ketentuan yang berhubungan dengan wakaf hanyalah fiqh yang merupakan hasil pandang manusia yang tunduk kepada determinan-determinan sosiologis. Pada dasarnya substansi yang terkandung dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 tahun 2004 adalah nilai manfaat dari harta benda wakaf. Sehingga azas kemanfaatan benda wakaf menjadi landasan yang paling relevan dengan keberadaan benda itu sendiri. Konsekuensi logis dari wakaf jangka waktu (temporer) yaitu semakin banyaknya masyarakat untuk mewakafkan harta

¹⁶ <http://repository.uinsu.ac.id/1441/>, diakses 15 September 2019

benda mereka, karena wakaf selamanya (abadi) identik dengan menghilangkan hak kepemilikan. Dengan makin banyaknya peminat wakaf secara tidak langsung harta benda wakaf juga makin bertambah, sehingga hal ini memungkinkan untuk dapat dikembangkan secara maksimal untuk mewujudkan kesejahteraan umat. Adapun kaitanya dengan penelitian ini, wakaf infrastruktur bagi pembangunan umum yang dibangun di atas tanah pesantren atau sekolah dalam jangka waktu tertentu juga dapat dilakukan dengan mengkonversikan tanah wakaf dalam jangka waktu tertentu ke dalam saham dengan syarat tanah tersebut tidak boleh dijual atau dilelang apabila pada suatu waktu pengelola infrastruktur mengalami kondisi pailit.

5. Penulis : Zulfan Nashby
Judul : Penyelesaian Sengketa antar Nadzir Tanah Wakaf Di Kecamatan Larangan Kota Tangerang Banten (Studi Kasus Tanah Wakaf Masjid Al-Furqon Tangerang)¹⁷

Isi pokok penelitian ini, sengketa antar nadzir terjadi disebabkan seiring dengan berkembangnya sarana pendidikan tersebut yang pada akhirnya dirasa memiliki nilai manfaat bila diukur secara ekonomi, hal inilah yang menjadi pemicu persengketaan antara nadzir yang satu dengan yang lainnya sama-sama terlihat ingin menguasai dan mengambil manfaat dari tanah wakaf tersebut. Proses penyelesaian sengketa antar nadzir tanah wakaf masjid dan Taman Kanak-kanak Al-furqan dilakukan berdasarkan ketentuan Pasal 62 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf yaitu dengan cara proses mediasi yang dilakukan di Kantor Kementerian Agama Kota Tangerang. Adapun hubungannya dengan penelitian ini, bahwa di Indonesia masih ada nazhir-nazhir yang merasa memiliki wakaf sehingga ia terus berusaha dengan berbagai upaya untuk dapat tetap menguasai agar dapat terus mengambil manfaat dari tanah wakaf tersebut dan nazhir-nazhir seperti inilah yang dapat menghambat perealisasi penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum.

¹⁷ http://eprints.undip.ac.id/52125/1/TESIS_lengkap_zulfan_nashby-11.PDF, diakses 15 September 2019

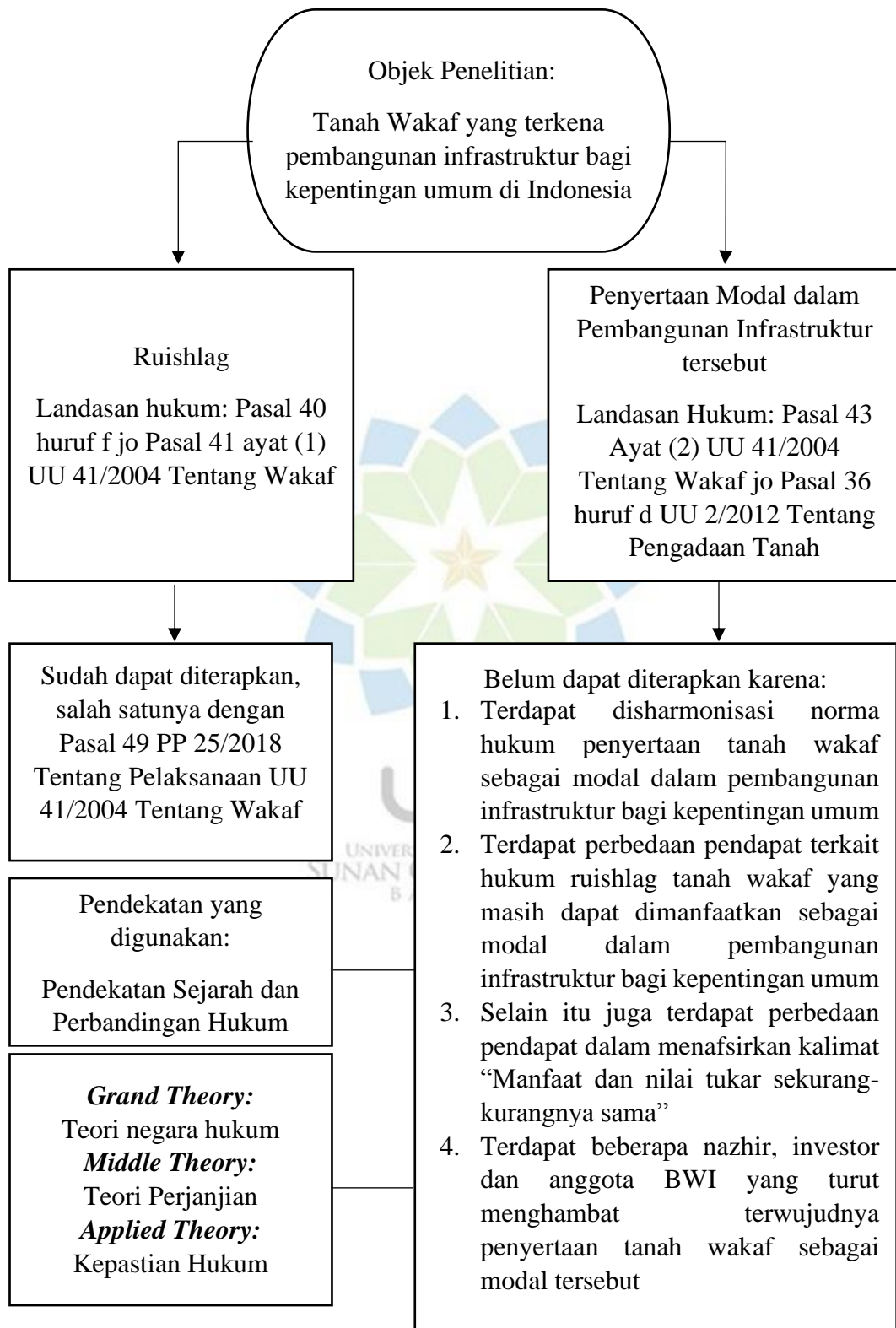
F. Kerangka Pemikiran

Tanah wakaf yang terkena pembangunan infrastruktur akan dihadapkan hanya pada dua pilihan, pertama ruishlag dan yang kedua disertakan sebagai penyertaan modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum. Dasar hukum ruishlag tanah wakaf dapat kita lihat pada Pasal 40 huruf f jo Pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf yang menjelaskan bahwa Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang ditukar atau dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya. Ketentuan larangan tersebut dikecualikan apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syari'at. Ketentuan pengecualian tersebut hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia.

Sedangkan dasar hukum penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastrur dapat kita lihat pada Pasal 43 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf jo Pasal 36 huruf d Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah yang menjelaskan bahwa "Pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara produktif". Adapun penjelasan pasal tersebut adalah Pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf dilakukan secara produktif antara lain dengan cara pengumpulan, investasi, penanaman modal, produksi, kemitraan, perdagangan, agrobisnis, pertambangan, perindustrian, pengembangan teknologi, pembangunan gedung, apartemen, rumah susun, pasar swalayan, pertokoan, perkantoran, sarana pendidikan ataupun sarana kesehatan, dan usaha-usaha yang tidak bertentangan dengan syariah. Adapun bunyi pasal Pasal 36 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang berbunyi "Pemberian Ganti Kerugian dapat diberikan dalam bentuk: d. kepemilikan saham". Kemudian penjelasan pasal tersebut adalah Yang dimaksud dengan "bentuk ganti kerugian melalui kepemilikan saham" adalah

penyertaan saham dalam kegiatan pembangunan untuk kepentingan umum terkait dan/atau pengelolaannya yang didasari kesepakatan antarpihak.

Indonesia sudah memiliki aturan yang jelas mengenai langkah-langkah ruishlagh tanah wakaf yang terkena pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum, diantaranya ada pada Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2018 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf. Akan tetapi untuk langkah-langkah penyertaan tanah wakaf yang terkena pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum di Indonesia belum ada. Inilah salah satu kendala yang menyebabkan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum di Indonesia belum dapat terealisasi. Selain itu juga terdapat kendala-kendala lainnya seperti adanya disharmonisasi norma hukum penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum. Kemudian adanya perbedaan pendapat terkait hukum ruishlag tanah wakaf yang masih dapat dimanfaatkan sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum. Selain itu juga terdapat perbedaan pendapat dalam menafsirkan kalimat “Manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama” dan yang terakhir adanya beberapa nazhir, investor dan anggota BWI yang turut menghambat terwujudnya penyertaan tanah wakaf sebagai modal tersebut. Untuk menyelesaikan kendala-kendala ini peneliti menggunakan pendekatan sejarah dan studi komparasi dan menggunakan teori negara hukum ebagai *grand theory*, teori perjanjian sebagai *middle theory* dan teori kepastian hukum sebagai *applied theory*.



Gambar 1.3. Kerangka Pemikiran

Secara umum, berdasarkan gambar di atas dapat disimpulkan bahwa kerangka pemikiran penelitian ini yaitu menurut aturannya tanah wakaf dapat disertakan sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi pembangunan untuk kepentingan umum, akan tetapi menurut fakta lapangnya, aturan tersebut belum dapat diterapkan karena terdapat disharmonisasi norma hukum dan terkendala oleh beberapa kendala. Disharmonisasi norma hukum, perbedaan pendapat dan kendala tersebut diselesaikan dengan menggunakan beberapa teori, diantaranya adalah teori negara hukum sebagai *grand theory*, teori perjanjian sebagai *middle theory* dan teori kepastian hukum sebagai *applied theory*. Di samping itu, dalam menyelesaikan benturan dan kendala tersebut peneliti menggunakan dua macam pendekatan penelitian, yaitu pendekatan sejarah dan pendekatan studi komparasi.

G. Langkah-Langkah Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif karena menganalisis penyelesaian disharmonisasi norma hukum perwakafan, pengadaan tanah, kepailitan dan penundaan kewajiban pembayaran utang, serta norma hukum lainnya yang berkaitan dengan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum. Adapun pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sejarah dan pendekatan studi komparasi. Alasan penyusun menggunakan pendekatan sejarah karena dasar hukum wakaf selain peraturan perundang-undangan juga al-quran dan al-hadist. Kemudian, alasan penyusun menggunakan pendekatan studi pustaka karena penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum di Indonesia khususnya jalan tol belum dapat terealisasikan. Maka diperlukan perbandingan hukum dengan negara-negara lain yang sudah merealisasikan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum.

2. Data dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data primer, data sekunder dan data tersier. Adapun sumber data primer. Adapun sumber data primer dalam penelitian ini di antaranya adalah data yang diperoleh melalui wawancara, diantara para narasumber wawancara penelitian ini yaitu:

- a. Kasub. Divisi Penyuluhan dan Pemberdayaan Wakaf, Dirjen Bimas Islam Kemenag RI, Bapak Dr. H. Ahmad Muhajir Al-Gadri, M. S.i.
- b. Divisi Pendataan, Sertifikasi dan ruishlagh wakaf Badan Wakaf Indonesia, Bapak Tb. M. Haddy Furqon
- c. Kepala Sub Bagian Hukum Perjanjian, Biro Hukum, Kementerian Keuangan Republik Indonesia, Ibu Riza Rizkiawati, SH., L.L.M.
- d. Kepala Sub Bidang Wilayah I Pengadaan Tanah, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR), Bapak Johannes TP
- e. Kepala Bidang Pelayanan Hukum BKPM Bapak Agus Suwondo, SH.

Sedangkan sumber data sekunder penelitian ini berupa adalah perundang-undangan, buku-buku dan sumber lainnya yang berkaitan dengan penyertaan tanah wakaf sebagai modal dalam pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum. Adapun sumber data tersier dari penelitian ini berupa kamus besar bahasa Indonesia, Wikipedia dan lain sebagainya.

3. Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan studi kepustakaan. Wawancara dipilih oleh peneliti sebagai pelengkap data pustaka dalam penelitian ini.

4. Prosedur Analisis Data

Tahapan-tahapan yang dilakukan peneliti untuk menganalisis data dalam penelitian ini adalah:

- a. Melakukan pengumpulan terhadap seluruh peraturan yang memiliki relevansi dengan penelitian ini

- b. Membuat kategorisasi seluruh aturan yang telah selsai diproses unitisasi untuk mempermudah penulis di dalam mengkaji seluruh aturan tersebut.
- c. Melakukan analisis terhadap aturan yang telah dikategorisasi.
- d. Mencari tafsiran dari beberapa aturan yang memerlukan penafsiran dan membuat penafsiran sendiri terhadap beberapa aturan yang belum memiliki tafsiran dan dianggap penulis perlu untuk ditafsirkan.
- e. Mewawancarai beberapa narasumber untuk melengkapi data-data yang telah dikumpulkan pada langkah-langkah sebelumnya
- f. Langkah terakhir yaitu membuat laporan penelitian

5. Objek dan Lokasi Penelitian

Objek penelitian ini yaitu tanah wakaf yang terkena pembangunan infrastruktur bagi kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang wilayah seperti yang pernah terjadi pada pembangunan jalan tol Cikopo-Palimanan.

