

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Islam mengajarkan bagaimana mewujudkan masyarakat sejahtera yang berkeadilan sosial, di tengah problem sosial masyarakat Indonesia dan tuntutan akan kesejahteraan ekonomi akhir-akhir ini, keberadaan lembaga wakaf menjadi sangat strategis. Disamping sebagai salah satu aspek ajaran Islam yang berdimensi spiritual, wakaf juga merupakan ajaran yang menekankan pentingnya kesejahteraan ekonomi yang berdimensi sosial. Potensi yang terdapat dalam pranata keagamaan yang memiliki manfaat ekonomis, yang perlu digali dan kembangkan. Salah satu langkah strategis untuk meningkatkan kesejahteraan umum, yaitu mengingatkan peran wakaf sebagai pranata keagamaan yang tidak hanya bertujuan menyediakan sarana ibadah dan sosial, tetapi juga mempunyai kekuatan ekonomi yang berpotensi, antara lain untuk memajukan kesejahteraan umum, sehingga perlu dikembangkan pemanfaatannya sesuai prinsip *syari'ah*.

Menurut Siah Khosyi'ah salah satu institusi atau pranata sosial Islam yang mempunyai nilai sosial ekonomi adalah lembaga perwakafan. Lembaga perwakafan adalah salah satu bentuk perwujudan keadilan sosial dalam Islam. Prinsip pemilikan harta dalam Islam menyatakan bahwa harta tidak dibenarkan dikuasi oleh sekelompok orang.<sup>1</sup> Penguasaan harta oleh sekelompok orang akan melahirkan eksploitasi kelompok minoritas (si kaya) terhadap mayoritas (atau si miskin) yang akan menimbulkan kegoncangan sosial dan akan menjadi penyakit masyarakat yang mempunyai akibat-akibat negatif yang beraneka ragam. Harta tidaklah hanya dinikmati sendiri, melainkan harus dinikmati bersama. Ini tidak berarti bahwa ajaran Islam itu melarang untuk orang kaya raya, melainkan sesuatu peringatan kepada umat manusia bahwa Islam itu menganjarkan fungsi sosial harta. Untuk itulah diciptakan lembaga zakat, infak, sedekah, wakaf, dan lembaga lainnya.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Siah Khosyi'ah, *Wakaf dan Hibah Perspektif Ulama Fikih dan Perkembangannya di Indonesia*. (Bandung: Pustaka Setia, 2010), h. 11.

<sup>2</sup> Juhaya S. Praja, *Perwakafan di Indonesia (Sejarah, Pemikiran, Hukum dan Perkembangannya)*. (Bandung: Yayasan Piara. 1995), h.1.

Hal demikian sebagaimana termasuk dalam surat Ali ‘Imran ayat 92 :

لَنْ تَنَالُوا الْبِرَّ حَتَّى تُنْفِقُوا مِمَّا تُحِبُّونَ وَمَا تُنْفِقُوا مِنْ شَيْءٍ فَإِنَّ اللَّهَ بِهِ عَلِيمٌ

Artinya: “Kamu tidak akan memperoleh kebajikan, sebelum kamu menginfakkan sebagian harta yang kamu cintai. Dan apa pun yang kamu infakkan, tentang hal itu sungguh, Allah Maha Mengetahui”

Quraish Shihab mengatakan, ayat ini menegaskan bahwa tidak akan meraih kebaikan sebelum kalian menginfakkan sebagian harta yang kalian cintai. Dan apa saja yang kalian infakkan, maka sesungguhnya Allah pasti mengetahuinya. Anjuran untuk bernaikah di jalan Allah swt. apa yang disukai. Mencampurkan yang disukai atau yang tidak disukai pun dapat ditoleransi, tetapi itu bukan cara terbaik untuk meraih kebajikan yang sempurna.

Dalam kitab *Tanwir al-Miqbas*, dijelaskan makna *lan tanalul birra* (*sekali-kali kalian tidak akan meraih kebaikan*), yakni segala yang ada di sisi Allah swt. berupa pahala, kemuliaan, dan surga hanya dapat diraih manakala kalian menginfakkan harta yang kalian cintai. Menurut pendapat yang lain, *lan tanaalul birra* berarti, kalian tidak akan sampai pada ketawakalan dan ketakwaan. *Hatta tunfiq min ma tuhibbun, wa ma tunfiq min syai`in* (*sebelum kalian menginfakkan sebagian harta yang kalian cintai. Dan apa saja yang kalian infakkan*), yakni harta benda. *Fa innallaha bihi* (*maka sesungguhnya Allah kepadanya*) dan kepada niat kalian. *’Alîm* (*pasti mengetahui*), apakah bertujuan untuk mengharap ridha Allah swt. atau demi mendapat pujian orang lain.

Dalam kitab *Tafsir al-Misbah*, Kata *al-Birr* di atas, pada mulanya berarti “keluasan dalam kebajikan” dan dari akar kata yang sama dengan kata “daratan” dinamai *al-barr* karena luasnya kebajikan mencakup segala bidang, serta tentu saja termasuk menginfakkan harta di jalan Allah (berwakaf).

Wakaf di Indonesia pada umumnya dapat dipandang sebagai institusi keagamaan. Namun dari hasil penelitian tampak bahwa dalam masyarakat muslim di Indonesia, wakaf bukan hanya merupakan institusi keagamaan atau masalah *fiqhiyah*, melainkan juga merupakan *phenomena* yang *multyform*, yang menempati

posisi sentral dalam kehidupan kemasyarakatan. Wakaf juga merupakan bagian dari keseluruhan kehidupan masyarakat itu sendiri dalam masyarakat muslim.<sup>3</sup>

Oleh karena itu, masalah wakaf bukan sekedar masalah keagamaan atau masalah kehidupan seseorang atau masalah adat belaka, melainkan juga merupakan masalah kemasyarakatan dan individu secara keseluruhan yang mempunyai dimensi *polymorphe* secara interdisipliner dan multidisipliner menyangkut masalah-masalah sosial, ekonomi, kemasyarakatan, administrasi, bahkan juga masalah politik.<sup>4</sup>

Dalam pengembangan aset wakaf, ruislag tanah wakaf masih menjadi hal yang tabu di kalangan masyarakat umum, khususnya masyarakat muslim di Indonesia. Masih ada pemahaman sebagian masyarakat muslim di Indonesia tentang tidak dibolehkannya harta bendawakaf ditukar gulingkan. Tentu saja hal ini tidaklah terlepas dari sejarah awal mulanya islam masuk dan berkembang di wilayah tersebut. Menjadikan mereka lebih dekat dan berpegang erat kepada hukum wakaf menurut fiqih *oriented* dan bermazhab Syafi'i. Sebab inilah yang menjadikan pemahaman masyarakat muslim Indonesia tentang wakaf ini melahirkan sikap dan perilaku mereka dalam berwakaf berdasarkan barometer fiqih *oriented* dan ala *Syafiiyah* dan yang paling mereka yakini bahwa *ibdal al waqf* atau *istibdal al waqf* itu tidak diperbolehkan sehingga cenderung tradisional dan konvensional.<sup>5</sup>

Maka dari itu, penting bagi masyarakat Indonesia terutama masyarakat muslim untuk mengetahui dan memahami wakaf secara luas khususnya tukar guling tanah wakaf. Mengingat betapa intens nya percepatan pembangunan infrastruktur di negara ini yang tentunya melibatkan tidak sedikit tanah wakaf. Menurut data Direktorat Pemberdayaan Zakat dan Wakaf tahun 2022 ada 440.512 jumlah tanah wakaf di seluruh wilayah di Indonesia dengan luas sekitar 57.263.69 hektare.<sup>6</sup> Maraknya tukar guling wakaf didukung oleh proses modernisasi yang terjadi pada masyarakat muslim sehingga melihat praktek keagamaan secara lebih rasional

---

<sup>3</sup> Rahmat Djatnika. t.t. *Wakaf Tanah*. (Surabaya: Al-Ikhlash), h.11.

<sup>4</sup> Djatnika, *Wakaf Tanah*, h.13.

<sup>5</sup> Jaenal Arifin, *Problematika Perwakafan di Indonesia (Telaah Historis Sosiologis)*, Ziswaf, No.2 (2014)

<sup>6</sup> Sistem Informasi Wakaf, *Jumlah Tanah Wakaf Seluruh Indonesia*, [www.Siwak.kemenag.go.id](http://www.Siwak.kemenag.go.id)

sejauh menyangkut urusan sosial kemasyarakatan. Praktek wakaf berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Semakin modern dan rasional masyarakat, maka praktek wakaf juga mengalami perubahan ke arah modernisasi.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 41 memberikan legalitas terhadap tukar guling benda wakaf setelah terlebih dulu meminta izin dari Menteri Agama Republik Indonesia dengan dua alasan, yaitu karena tidak sesuai dengan tujuan wakaf dan demi kepentingan umum. Secara substansial, benda-benda wakaf boleh diberdayakan secara optimal untuk kepentingan umum dengan jalan tukar menukar. Keberadaan peraturan tersebut merupakan upaya pembaharuan paham yang sejak awal diyakini oleh mayoritas ulama dan masyarakat Indonesia yang mengikuti pendapat Imam Syafi'i bahwa benda-benda wakaf tidak boleh diutak-atik, walaupun demi kepentingan manfaat sekalipun.<sup>7</sup>

Begitupun dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1997 menyatakan, bahwa pada dasarnya terhadap tanah milik yang telah di wakafkan tidak dapat dilakukan perubahan peruntukan atau penggunaan selain yang dimaksud dalam ikrar wakaf. Namun, dengan adanya alasan-alasan setelah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Agama, dapatlah dilakukan perubahan penggunaan tanah wakaf tersebut untuk jenis penggunaan selain yang tercantum dalam ikrar wakaf.<sup>8</sup>

Ketentuan mengenai mekanisme perubahan status harta benda wakaf juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Pasal 51 yang menjelaskan bahwa penukaran terhadap harta benda wakaf yang akan diubah statusnya dilakukan sebagai berikut:

- a. Nazhir mengajukan permohonan tukar guling kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan perubahan status/tukar menukar tersebut;

---

<sup>7</sup> Sumuran Harahap, *Paradigma Baru Wakaf di Indonesia*. (Jakarta: Direktorat Jendral Bimbingan Masyarakat Islam dan Penyelenggaraan Haji.2008), h. 99.

<sup>8</sup> K.N Sofyan Hasan, *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf*. (Surabaya: Al-Ikhlash.1995), h. 97.

- b. Kepala KUA Kecamatan meneruskan permohonan tersebut kepada Kantor Departemen Agama kabupaten/kota;
- c. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota setelah menerima permohonan tersebut membentuk tim dengan susunan dan maksud seperti dalam Pasal 49 ayat (4), dan selanjutnya bupati/walikota setempat membuat Surat Keputusan;
- d. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota meneruskan permohonan tersebut dengan dilampiri hasil penilaian dari tim kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama provinsi dan selanjutnya meneruskan permohonan tersebut kepada Menteri; dan
- e. Setelah mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri, maka tukar guling dapat dilaksanakan dan hasilnya harus dilaporkan oleh Nazhir ke kantor pertanahan dan/atau lembaga terkait untuk pendaftaran lebih lanjut.

Pada pelaksanaan yang dimaksud dapat berlaku setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesiadengan catatan harta benda wakaf yang sudah diubah statusnya karena ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukarsekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula. Selanjutnya ketentuan perubahanstatus harta wakaf baik persyaratan dan pelaksanaan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2006.

Tukar menukar harta benda wakaf pun diatur dalam Keputusan Direktur Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Nomor 659 Tahun 2018 tentang Petunjuk Teknis Permohonan Izin Tukar Menukar Harta Benda Wakaf, bab I huruf A bahwa harta benda yang telah diwakafkan tidak boleh dialihkan atau dirubah statusnya dalam bentuk pengalihan apapun, kecuali dengan cara ditukar. Perubahan status harta benda wakaf dalam bentuk penukaran harus dengan pertimbang:

- 1) Perubahan harta benda wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan prinsip syariah.
- 2) Harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf.

3) Pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.<sup>9</sup>

Dasar hukum tukar guling tanah wakaf diperdebatkan keabsahannya dalam pandangan hukum Islam. Sebagian ulama melarang perbuatan menukarkan suatu harta benda wakaf tertentu dengan harta benda lainnya. Namun sebagaimana membolehkan dengan syarat tidak dimanfaatkannya sesuai dengan tujuan wakafnya namun syarat tukar harus lebih baik dari sebelumnya. Dalam hal ini ulama fiqh berbeda pendapat tentang mensikapi boleh atau tidaknya *istibdal* atau *ibdal*, ada yang mempersulit dan ada yang mempermudah, bahkan ada yang pada dasarnya melarang *istibdal* atau *ibdal* kecuali dalam situasi pengecualian (*ahwal istisnaiyah*) yang jarang terjadi. Bagi mereka yang menitik beratkan pada prinsip keabadian mengatakan, bahwa menjaga kelestarian atau keberadaan barang wakaf itu merupakan keniscayaan kapan dan di mana saja, tidak boleh dijual dengan alasan apapun, apalagi kalau barang wakaf tersebut berupa masjid, namun dalam madzhab Hanabilah masjid dapat ditukar bahkan dijual untuk dibelikan wakaf yang baru sebagai penggantinya, dengan alasan darurat seperti dibutuhkan untuk jalan lalu-lintas umum, untuk perluasan kuburan dan lain sebagainya.<sup>10</sup>

Bagi mereka yang lebih berorientasi pada prinsip kemanfaatan mengatakan, bahwa penukaran barang itu mungkin dilakukan dengan alasan-alasan tertentu misalnya, apabila barang wakaf tersebut sudah tidak dapat memberikan manfaat sebagaimana yang dimaksud oleh si wakif.<sup>11</sup>

Menurut Wahbah Az-Zuhaili para fuqaha membolehkan mengganti barang wakaf, menjualnya karena darurat dengan syarat-syarat, batasan-batasan dan perincian masing-masing.<sup>12</sup> Sedangkan menurut Sayyid Sabiq apabila wakaf telah terjadi, maka tidak boleh dijual, dihibahkan, dan diperlakukan dengan sesuatu yang menghilangkan kewakafannya bila orang yang berwakaf mati, maka wakaf tidak

---

<sup>9</sup> Kementerian Agama RI, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan tentang Wakaf*. (Copyright:2018), h.308.

<sup>10</sup> Tholhah Hasan, *Istibdal Harta Benda Waka, Al-Awqaf*, (Jurnal Wakaf dan Ekonomi Islam Volume II. Jakarta: Badan Wakaf Indonesia. 2009), h. 4.

<sup>11</sup> Hasan, *Istibdal Harta.*, h. 5.

<sup>12</sup> Wahbah Az-zuhaili, Penerjemah, Abdul Hayyie al-kattani, dkk, *Fikih Islam Wa Adillatuhu Jilid 10*. (Jakarta: Gema Insani. 2011), h. 323.

diwariskan, sebab yang demikian inilah yang dikehendaki oleh wakaf dan karena ucapan Rasulullah SAW., seperti yang disebut dalam hadits Ibnu ‘Umar, bahwa tidak dijual, tidak dihibahkan, dan tidak tidak diwariskan.<sup>13</sup>

Beberapa praktik ruislag atau tukar guling tanah wakaf di Indonesia dilakukan melalui proses waktu yang cukup lama dan proses terkesan rumit, namun hal ini adalah salah satu upaya yang harus diambil nilai positif jika kementerian agama dan badan wakaf Indonesia (BWI) selaku pelaksana dengan memberikan pelayanan yang sabar, dan baik bagi setiap lembaga atau yayasan wakaf yang hendak melakukan tukar guling tanah, hal ini bertujuan agar kelak dikemudian hari kasus tukar menukar tanah wakaf atau rusilag atau *istibdal* bisa lebih aman dan mengurangi konflik dikemudian hari. selanjutnya menilik Proses tukar menukar atau *istibdal* tanah wakaf di daerah dimulai dari permohonan Nazhir kepada Menteri Agama melalui Kepala Kantor Urusan Agama (KUA) Kecamatan hingga dikeluarkannya surat Kepala Kantor Kementerian Agama Provinsi sebagai rekomendasi dari Ka. Kanwil Kemenag Provinsi, yang selanjutnya bersama dokumen lainnya disampaikan kepada Menteri Agama. Proses birokrasi yang panjang dengan memakan waktu lama dan tidak pasti dalam tukar menukar atau *istibdal* tanah wakaf adalah karena sifat kehati-hatian dalam mengambil keputusan. Namun tindakan ekstra kehati-hatian yang berlebihan selama ini dan terkesan berbelit-belit dalam proses tukar menukar tanah wakaf menimbulkan tindakan yang kontra produktif. Kenyataan di lapangan, banyak *istibdal* tanah wakaf yang dalam proses meminta izin tertulis dari Menteri Agama tetapi secara de facto telah terjadi tukar menukar tanah itu sebelum mendapat izin tertulis dari Menteri Agama seperti praktik ruislag atau tukar menukar tanah wakaf pemakaman umum akibat proyek pembangunan kereta cepat Jakarta - Bandung di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur kabupaten Purwakarta.

Diantara Permasalahan lain lemahnya efektifitas penanganan masalah tukar guling tanah wakaf karena pengetahuan para nazhir (pengelola wakaf) dalam

---

<sup>13</sup> Sayyid Sabiq, *Fikih Sunah Jilid 14*. (Alih bahasa Mudakir A.S. Bandung: Al-Ma'arif. 1996), h.156.

memahami wakaf yang sehingga hal ini memicu proses penyelesaian tukar guling tanah wakaf menjadi lambat. Adanya pihak-pihak dalam hal ini pihak ahli waris ikut campur tidak setuju untuk di lakukan tukar guling, ahli waris beranggapan masih memiliki hak bisa melarang bahkan masih menguasai harta wakaf yang sudah diwakafkan, hal kecil terkadang menjadi permasalahan dalam penyelesaian tukar guling tanah wakaf. Dalam melaksanakan tukar guling tanah wakaf harus memiliki alasan yang kuat misalkanditukar untuk kepentingan apa dan tanah wakaf tersebut sudah tidak bisa produktif.

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisa bagaimana latar belakang dan prosedur tukar guling tanah wakaf pada proyek pembangunan kereta cepat Jakarta – Bandung menurut peraturan Perundang-undangan wakaf di Indonesia. Berdasarkan permasalahan diatas maka peneliti akan mendeskripsikan sejauh mana penerapan pelaksanaan aturan tukar guling tanah wakaf di Desa Cilegong Kecamatan Jatiluhur Kabupaten Purwakarta.

Tukar guling tanah wakaf pemakaman dengan tanah lain untuk kepentingan pembangunan jalan kereta cepat di Desa Cilegong belum memenuhi syarat perizinan sesuai dengan peraturan perundang-undangan wakaf di Indonesia. Dimana tukar guling tanah wakaf tersebut telah dilaksanakan sebelum mendapatkan izin secara tertulis dari Menteri Agama Republik Indonesia atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia (BWI). Berdasarkan rumusan tersebut, maka menarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan judul penelitian “Pelaksanaan Tukar Guling Tanah Wakaf Pada Proyek Kereta Cepat Jakarta Bandung” (Studi Tukar Guling Tanah Wakaf Pemakman Umum di Desa Cilegong Kecamatan Jatiluhur Kabupaten Purwakarta).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan di atas, maka dapat ditarik rumusan masalahnya sebagai berikut:

1. Bagaimana latar belakang tukar guling tanah wakaf pemakaman umum yang terkena proyek kereta cepat di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur?
2. Bagaimana prosedur tukar guling tanah wakaf pemakaman umum yang terkena proyek kereta cepat di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur?

3. Bagaimana akibat hukum tukar guling tanah wakaf menurut fiqh dan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

### **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai dengan rumusan permasalahan di atas maka tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui latar belakang tukar guling tanah wakaf pemakaman umum di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur.
2. Untuk mengetahui prosedur tukar guling tanah wakaf pemakaman umum di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur.
3. Untuk mengetahui akibat hukum tukar guling tanah wakaf menurut fiqh dan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Secara teoritis melalui tulisan ini diharapkan dapat bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum wakaf.
  - b. Sebagai acuan dan bahan pustaka bagi pihak-pihak yang melakukan penelitian lanjutan pada objek yang sama.
2. Kegunaan Praktis
  - a. Sebagai informasi dan sekaligus menjadi salah satu bahan pengetahuan untuk melakukan analisis tukar guling tanah wakaf.
  - b. Dari segi praktis diharapkan berguna untuk memberikan informasi kepada segenap pihak yang berkompeten untuk meningkatkan pengetahuan bagi para praktisi hukum dan pegiat akademik lainnya.

### **E. Penelitian Terdahulu**

Sebagaimana tercantum dalam judul dan rumusan masalah, fokus penelitian ini adalah mengenai latar belakang, prosedur tukar guling tanah wakaf dan akibat hukum tukar guling tanah wakaf menurut fiqh dan perundang-undangan di Indonesia. Terkait dengan persoalan di atas, terdapat sejumlah karya tulis, berupa Tesis yang nampaknya terkait dengan topik atau fokus tentang penelitian wakaf

diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Neki Purnama Sari membahas tentang tukar guling tanah wakaf yang ditinjau dari kalangan mazhab Hanafi dan Syafi'i, bahwa tukar guling tanah wakaf menurut mazhab Hanafi dapat ditukarkan dan serta dapat dialihfungsikan dalam bentuk yang lain. Sedangkan dalam mazhab Syafi'i dengan tegas melarang tukar guling terhadap tanah wakaf, sebab harta wakaf mutlak milik Allah SWT. Dalam mazhab Hanafi menggunakan metode ra'yu lebih menonjol, serta dalam kalangan Hanafi memberikan kelonggaran dapat ditukar gulingkan atas tanah wakaf, karena lebih melihat harta wakaf itu dari manfaatnya. Akan tetapi dalam kalangan mazhab Syafi'i dengan tegas melihat makna wakaf secara fisiknya dalam ketentuan harta wakaf dari dalil hadis, maka mereka melarang tegas penukaran terhadap tanah wakaf, sebab ditakutkan terjadi dalam harta wakaf melenceng fungsi dari ketentuan agama.<sup>14</sup>
2. Ali Salama Mahasna, membahas tentang analisis hukum tukar guling tanah wakaf di Indonesia yang menitik beratkan pada efektifitas tukar guling tanah wakaf di Indonesia, sejak diberlakukannya Undang-undang wakaf No 41 tahun 2004 dan proses tukar guling tanah wakaf di Indonesia dalam pemanfaatan pasilitas umum dan pasilitas sosial. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses tukar guling tanah wakaf di Indonesia dalam pemanfaatan pasilitas umum dan pemanfaatan sosial lainnya saat ini tidak menjadi polemik karena proses dan pelaksanaannya diatur dalam peraturan perundang-undangan wakaf nomor 41 tahun 2004 tentang perubahan status benda wakaf.<sup>15</sup>
3. Hidayat Ahmad Syukron, membahas tentang Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif terhadap kasus wakaf Yayasan Daarul Ulum Al-Islamiyah Jakarta, Tesis ini menelaah tentang kasus penukaran tanah wakaf Yayasan

---

<sup>14</sup> Neki Purnama Sari "Tukar Guling Tanah Wakaf (Kajian Terhadap Pendapat Mazhab Hanafi dan Mazhab Syafi'i). Tesis, (Banda Aceh: UIN Ar-Raniry. 2022) (<https://repository.ar-raniry.ac.id/id/eprint/23433/>)

<sup>15</sup> Ali Salama Mahasna, *Analisis Hukum Tukar Guling Tanah Wakaf (Studi Kasus Tanah Wakaf di Indonesia)*. (Jurnal BWI, <https://www.bwi.go.id/tag/jurnal-wakaf/>)

Daarul Uluum al-Islamiyah Jakarta yang telah terjadi pada tahun 2008 dengan PT Arah Sejahtera Abadi dan mendapatkan legalitas berupa surat izin dari menteri Agama pada tahun 2011 dari perspektif hukum Islam dan hukum positif. Pendekatan dalam penelitian ini adalah menggunakan dua pendekatan deskriptif analisis dan yuridis empiris. Sumber data primer dari wawancara dan berkas-berkas, bahan hukum primer untuk penelitian ini adalah UU No 41 Tahun 2004 tentang wakaf, PP Nomor 42 Tahun 2006 tentang pelaksanaan UU No 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. Sumber data sekunder dari kitab-kitab, jurnal, tesis dan perundang-undangan yang terkait wakaf, dengan jenis penelitian kualitatif.<sup>16</sup>

4. Jeje membahas tentang pengembangan Alih Fungsi Tanah Wakaf Menurut Fikih dan Undang-Undang Perwakafan, penelitian ini terfokus pada pengembangan alih fungsi benda wakaf yang tidak sesuai dengan pengikraran dari wakif sebelumnya menurut fiqih dan undang-undang perwakafan.<sup>17</sup>
5. Amelia Fauzi, membahas tentang Tukar Guling Wakaf dari Perspektif Sosiologis (Rasionalisasi Pemanfaatan Wakaf dan Konflik Sosial). Pada penelitian ini membahas tentang tukar guling wakaf adalah satu bentuk pemanfaatan wakaf yang bertujuan untuk kemaslahatan wakaf dan umum, dan berproses sesuai dengan kondisi budaya, ekonomi, dan politik, di mana kemungkinan menjadi kontroversial dan konflik sosial bisa terjadi. Maraknya tukar guling wakaf didukung oleh proses modernisasi yang terjadi pada masyarakat Muslim sehingga melihat praktek keagamaan secara lebih rasional sejauh menyangkut urusan sosial kemasyarakatan. Praktek wakaf berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat.

---

<sup>16</sup> Hidayat Ahmad Sykron, "Tinjauan Hukum Islam dan Hukum Positif terhadap kasus wakaf Yayasan Daarul Uluum Al-Islamiyah Jakarta", Tesis. (Jakarta: Institut Ilmu Al-Quran. 2018)

<sup>17</sup> Jeje, *Pengembangan Alih Fungsi Tanah Wakaf Menurut Fiqih dan Undang-Undang Perwakafan*. Tesis, (Bandung: UIN Sunan Gunung Djati. 2012)

Semakin modern dan rasional masyarakat, maka praktek wakaf juga mengalami perubahan ke arah modernisasi.<sup>18</sup>

Berdasarkan studi terdahulu sebagaimana dikemukakan di atas terdapat perbedaan, penelitian ini memfokuskan pada pelaksanaan tukar guling tanah wakaf pada kereta cepat Jakarta Bandung. Sedangkan masalah yang penulis teliti adalah sebagai berikut, pertama bagaimana latar belakang terjadinya tukar guling tanah wakaf di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur, bagaimana prosedur tukar ganti tanah wakaf di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur, dan bagaimana pandangan fikih dan perundang-undangan di Indonesia terhadap tukar ganti tanah wakaf di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 41 memberikan legalitas terhadap tukar guling benda wakaf setelah terlebih dulu meminta izin dari Menteri Agama Republik Indonesia dengan dua alasan, yaitu karena tidak sesuai dengan tujuan wakaf dan demi kepentingan umum. Secara substansial, benda-benda wakaf boleh diberdayakan secara optimal untuk kepentingan umum dengan jalan tukar menukar. Keberadaan peraturan tersebut merupakan upaya pembaharuan paham yang sejak awal diyakini oleh mayoritas ulama dan masyarakat Indonesia yang mengikuti pendapat Imam Syafi'i bahwa benda-benda wakaf tidak boleh diutak-atik, walaupun demi kepentingan manfaat sekalipun.

Begitupun dalam Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1997 menyatakan, bahwa pada dasarnya terhadap tanah milik yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan peruntukan atau penggunaan selain yang dimaksud dalam ikrar wakaf. Namun, dengan adanya alasan-alasan setelah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Agama, dapatlah dilakukan perubahan penggunaan tanah wakaf tersebut untuk jenis penggunaan selain yang tercantum dalam ikrar wakaf.

---

<sup>18</sup> Amelia Fauzia, "*Tukar Guling Wakaf dari Perspektif Sosiologis (Rasionalisasi Pemanfaatan Wakaf dan Konflik Sosial)*". Jurnal Ilmiah, (Jakarta: UIN Syarif Hidayatullah . 2018)

Penelitian yang dilakukan ini lebih menekankan pada aspek legalitas perizinan tukar guling tanah wakaf di Desa Cilegong Kecamatan Jatiluhur Kabupaten Purwakarta.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode yuridis-empiris, metode pendekatan yuridis-empiris ini merupakan penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara langsung pada peristiwa hukum tukar guling tanah wakaf pemukiman umum di Desa Cilegong kecamatan Jatiluhur Kabupaten Purwakarta.

#### **F. Kerangka Berpikir**

Salah satu institusi atau pranata sosial Islam yang mempunyai nilai sosial ekonomi adalah lembaga perwakafan. Lembaga perwakafan adalah salah satu bentuk perwujudan keadilan sosial dalam Islam. Prinsip pemilikan harta dalam Islam menyatakan bahwa harta tidak dibenarkan dikuasi oleh sekelompok orang.<sup>19</sup>

Wakaf menurut Islam adalah pemisahan suatu harta benda seseorang yang disyahkan dan benda itu ditarik dari benda milik perseorangan dialihkan penggunaannya kepada jalan kebaikan yang diridhai Allah SWT., sehingga benda-benda tersebut tidak boleh dihutangkan, dikurangi, atau dilenyapkan.<sup>20</sup>

Pengertian wakaf dirumuskan dalam ketentuan Pasal 215 angka 1 Kompilasi Hukum Islam, yang menyatakan bahwa wakaf adalah perbuatan hukum seseorang atau kelompok orang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari benda miliknya dan melembagakannya untuk selama-lamanya guna kepentingan ibadah atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran agama.<sup>21</sup>

Salah satu unsur penting wakaf ialah benda yang diwakafkan. Tanpa ada benda wakaf, wakaf tidak dapat terlealisasikan. Benda wakaf menurut para fuqaha dan hukum positif, dalam beberapa hal adalah sama, yakni; kemestian benda wakaf itu bermanfaat dan bernilai ekonomis, dalam arti sesuatu yang dapat diperjual belikan, tahan lama, baik benda atau manfaatnya, dan manfaatnya dapat diambil oleh penerima wakaf.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Khosyi'ah, *Wakaf dan Hibah*. h. 11.

<sup>20</sup> Imam Suhadi, *Hukum Wakaf di Indonesia*. (Yogyakarta: Dua Dimensi.1985). h. 3.

<sup>21</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Perwakafan di Indonesia*. (Jakarta: Sinar Grafika.2009). h. 66.

<sup>22</sup> S. Praja, *Perwakafan*. h. 57.

Pranata Wakaf adalah suatu pranata yang berasal dari Hukum Islam. Oleh karena itu, apabila membicarakan masalah perwakafan pada umumnya dan perwakafan tanah pada khususnya, tidak mungkin untuk melepaskan diri dari pembicaraan tentang konsepsi wakaf menurut Hukum Islam. Akan tetapi, dalam Hukum Islam tidak ada konsep yang tunggal tentang wakaf ini, karena terdapat banyak pendapat yang sangat beragam.<sup>23</sup>

Teori hukum tidak dapat dilepaskan dari lingkungan zaman yang senantiasa berkembang karena teori hukum biasanya muncul sebagai suatu jawaban yang diberikan terhadap permasalahan hukum atau menggugat suatu pikiran hukum yang dominan pada suatu saat. Oleh karena itu, meskipun teori hukum mengajukan pemikiran secara universal, dalam proses perkembangannya sangat bijaksana.

Ada dua karakteristik teori hukum (*Grand theory*) dalam bidang hukum yang bertolak belakang, tetapi berada dalam suatu realitas, seperti sebuah gambaran satu mata uang. Diantara dua teori itu adalah sebagai berikut :

1. Pandangan yang didukung oleh tiga argumen, yaitu pandangan yang menyatakan bahwa hukum sebagai suatu sistem yang pada prinsipnya dapat diprediksi dari pengetahuan yang akurat tentang kondisi sistem itu sekarang. Perilaku sistem ditentukan sepenuhnya oleh bagian-bagian terkecil dari sistem itu. Teori hukum mampu menjelaskan persoalannya sebagaimana adanya tanpa keterikatan dengan orang (pengamat), gambaran ini menyampaikan bahwa teori hukum bersifat *deterministic*, *reduksionis*, dan *realistis*. Selanjutnya teori ini disebut dengan *teori sistem*.<sup>24</sup>
2. Hukum bukanlah suatu sistem yang teratur, melainkan suatu yang berkaitan dengan ketidakberaturan, tidak dapat diramalkan dan bahwa hukum sangat dipengaruhi oleh persepsi orang (pengamat) dalam memaknai hukum tersebut. Pandangan ini banyak dipergunakan oleh sosiolog, yaitu pandangan *post modernisme*. Mereka memandang hukum sebagai kejadian yang setiap saat dalam waktu yang tidak bisa ditentukan hukum dapat

---

<sup>23</sup> Abdurrahman. *Masalah Perwakafan tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara Kita*. (Bandung: PT. Citra Aditiya Bakti, 1994) h. 15.

<sup>24</sup> Otje Salaman & Anton P.S., *Teori Hukum*, (Bandung: Refika Atima, 2005), h. 47

berubah besar atau kecil, evolutif atau revolutif. Kemudian teori ini dikenal dengan teori *koes* atau *teori perubahan*.<sup>25</sup>

Teori hukum ini berfungsi memberikan argumentasi yang meyakinkan bahwa hal-hal yang dijelaskan itu adalah ilmiah, atau paling tidak, memberikan gambaran bahwa hal-hal yang dijelaskan itu memenuhi standar teoritis.<sup>26</sup> Hukum senantiasa berhubungan dengan masyarakat. Dalam masyarakat sering terjadi konflik oleh sebab itu diperlakukan suatu aturan untuk mengatur kepentingan antara manusia dalam masyarakat. Dalam sosiologi hukum dikenal teori konflik yang menekankan bahwa setiap masyarakat merupakan subjek dari perubahan sosial, dan perubahan ini terdapat dimana-mana. Setiap masyarakat pasti mengalami pertikaian dan konflik. Setiap elemen masyarakat memberikan sumbangan disintegrasi dan perubahan dan setiap masyarakat berdasarkan pada paksaan yang dilakukan oleh suatu kelompok masyarakat kepada kelompok masyarakat lain. Hukum memiliki tujuan yang jelas.

Berbicara tentang Tujuan Hukum, Achmad Ali mengklasifikasikan ke dalam dua kelompok teori yaitu pertama, ajaran Konvensional yaitu ajaran yang ekstrem, karena menganggap tujuan hukum hanya semata-mata satu tujuan saja. Ajaran Konvensional diantaranya, Ajaran Etis menyatakan bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk mencapai keadilan, Ajaran Utilistis menyatakan bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan masyarakat, Ajaran Normatif-Dogmatik menyatakan bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum. Kedua, Ajaran Modern atau Ajaran Prioritas Baku tokohnya Gustav Radbruch tujuan hukum itu adalah Keadilan, Kemanfaatan, Kepastian Hukum. Kemudian Menurut Achmad Ali, ada kalanya dalam suatu kasus keadilan yang lebih diprioritaskan ketimbang kemanfaatan dan kepastian hukum, tetapi adakalanya tidak meski demikian. Mungkin untuk kasus-kasus lain justru kemanfaatan yang diprioritaskan ketimbang keadilan dan kepastian, mungkin juga

---

<sup>25</sup> Salaman & Anton P.S., *Teori*, h. 47

<sup>26</sup> Dalam konteks berfikir Eropa kontinental, teori hukum dipandang sebagai suatu disiplin yang mandiri dengan objek kajian yang khusus.

dalam kasus lain justru kepastian yang lebih diprioritaskan ketimbang keadilan dan kemanfaatan. Teori Tujuan Hukum Barat lebih berorientasi pada tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Sedangkan Teori Tujuan Hukum Timur lebih berorientasi pada tujuan hukum, bahwa bukan kepastian hukum, bukan kemanfaatan, dan bukan keadilan yang menjadi tujuan hukum, melainkan kedamaian (*peace*). Tujuan Hukum Islam selain kedamaian juga keseimbangan, kesejahteraan dan kemanfaatan serta ketertiban.

Dalam hukum Islam diakui bahwa situasi dan kondisi dapat mengubah hukum. Maka hukum harus berubah sesuai dengan perubahan zaman dan perubahan masyarakat. Menurut Ibnu Qayyim al-Jauziyah bahwa perubahan hukum terjadi karena perubahan fatwa. Sedangkan perubahan fatwa terjadi perubahan aspek-aspek yang mengitari hukum itu. Dalam kitabnya *I'lam al-Muwaqqi'in*, al-Jauziyah mengatakan :

**في تغير الفتوى، واختلافها بحسب الأزمنة والامكنة والاحوال والنيات والعواء د**

Artinya: “Perubahan fatwa dan adanya perbedaan hukum tentang disebabkan faktor zaman, faktor tempat, faktor situasi, faktor niat, dan faktor adat”.<sup>27</sup>

Pada dasarnya, tidak ada masyarakat yang tidak berubah. Baik masyarakat yang masih terbelakang maupun masyarakat modern selalu mengalami perubahan-perubahan. Akan tetapi perubahan yang dialami oleh masing-masing masyarakat tidaklah sama. Ada yang cepat mencolok dan ada pula yang yang lambat tersendat-sendat. Perubahan itu ada yang menyangkut struktur dan organisasi masyarakat berikut lembaga-lembaganya, adakalanya perubahan-perubahan itu menyangkut norma nilai dan pandangan serta prilakunya. Perubahan pertama disebut transformasi struktural sedangkan perubahan yang kedua disebut transformasi kultural.<sup>28</sup>

Tukar guling dalam istilah fikih disebut *istibdal*. *al-istibdal*, diartikan sebagai penjualan barang wakaf untuk dibelikan barang lain sebagai wakaf penggantinya.

---

<sup>27</sup> Ibnu Qoyyim al-Jauziyah. *I'lam al-Muwqqi'in 'an Robbal-'Alamin*, Juz III, Beirut: Dar al-Fikr, t th. h. 14.

<sup>28</sup> Muhammad Tholhah Hasan, *Islam dalam Perspektif Sosio Kultural*, (Jakarta: Lantabora Press, 2005), h. 12

Ada yang mengartikan, bahwa *al-Istibdal* adalah mengeluarkan suatu barang dari status wakaf, dan menggantikannya dengan barang lain (*al-Ibdal*), baik yang sama kegunaannya atau tidak, seperti menukar wakaf yang berupa tanah pertanian dengan barang lain yang berupa tanah untuk bangunan. Ada juga yang mengartikan sama antara *al-Istibdal* dan *al-Ibdal*.<sup>29</sup>

Menurut Hanafi, *ibdal* (penukaran) dan *istibdal* (penggantian) boleh dilakukan. Kebijakan ini menitik beratkan pada maslahat yang menyertai pada praktik tersebut. Menurut mereka, *ibdal* boleh dilakukan oleh siapapun, baik *wakif* sendiri, orang lain, maupun hakim, tanpa memiliki jenis barang yang diwakafkan, apakah berupa tanah yang dihuni, tidak dihuni, bergerak, maupun tidak bergerak.<sup>30</sup>

Madzhab Hanafiyah membolehkan penukaran benda wakaf tersebut karena dua alasan:

- a. Karena ada syarat dari *wakif*, seperti ketika dia berikrar wakaf mengatakan: “saya mewakafkan tanah saya ini dengan syarat sewaktu-waktu saya atau orang lain yang mewakili saya dapat menukarnya dengan tanah lain sebagai penggantinya”. Syarat *wakif* ini sangat menentukan dalam penukaran wakafnya, baik jenis barang wakafnya, atau tempatnya.
- b. Karena keadaan *dlarurah* atau karena *maslahah*, seperti tanah wakaf yang tidak dapat ditanami (*sabkhah*), dan tidak dapat memberi hasil dan manfaat apa-apa sehingga *mauquf ‘alaih* tidak menerima manfaat hasilnya, atau hasilnya menyusut tidak cukup untuk biaya perawatan dan pengelolannya, maka pemerintah atau hakim boleh menukarkannya dengan tanah atau barang wakaf lain sebagai penggantinya, meskipun ada syarat atau tidak ada syarat dari *wakif*.<sup>31</sup>

Menurut madzhab Malikiyah Meskipun dalam prinsipnya para ulama Malikiyah melarang keras penggantian barang wakaf, namun mereka

---

<sup>29</sup> M. Colil Nafis, *Peran Badan Wakaf Indonesia dalam Ruislag Tanah Wakaf*. <http://www.nafisinstitute.blogspot.com>

<sup>30</sup> Muhamad Abid Abdullah Al-Kabisi, *Hukum Wakaf: Kajian Kontemporer Pertama dan Terlengkap tentang Fungsi dan Pengelolaan Wakaf serta Penyelesaian atas Sengketa Wakaf*. (Jakarta: Dompot Dhuafa Republika dan IIMNAN Press. 2004). h.349.

<sup>31</sup> Tholhah Hasan, *Islam Dalam Persfektif*. h.7.

membolehkannya pada kasus tertentu dengan membedakan barang yang bergerak dan yang tidak bergerak.

a. Mengganti Barang Wakaf yang Bergerak

Kebanyakan fuqaha mazhab Maliki memperbolehkan penggantian barang wakaf yang bergerak dengan pertimbangan kemaslahatan. Untuk mengganti barang wakaf yang bergerak, ulama Malikiyah mensyaratkan bahwa barang tersebut harus tidak bisa dimanfaatkan lagi. Mengikuti syarat ini, boleh menjual buku-buku wakaf yang berisi bermacam disiplin ilmu jika terlihat usang, rusak dan tidak dapat dipergunakan lagi. Namun sebaliknya, kita tidak boleh menjual buku-buku itu selama masih bisa digunakan.<sup>32</sup>

b. Mengganti Barang yang Tidak Bergerak

Kalangan Malikiyah tidak membolehkan pengantiannya terhadap benda wakaf yang tak bergerak (*'aqrar*), meskipun benda tersebut rusak dan tidak menghasilkan apa-apa. Pendapat ini oleh mayoritas dari mereka. Akan tetapi, sebagian Malikiyah membolehkan dengan benda yang lain jika ia tidak bermanfaat tanpa menunggu datangnya manfaat. Ibnu Rusyd misalnya, mengungkapkan jika tanah wakaf itu sudah tidak menghasilkan dan peluang untuk memakmurkan dan menyewakan berkurang, tidak menjadi masalah apabila hendak diganti dengan benda yang lain. Hal itu diputuskan oleh hakim setelah ditetapkan penyebabnya dengan didokumentasikan dan disaksikan.

Kalaupun terjadi penggantian, itu disebabkan dalam keadaan darurat. Misalnya, untuk memperluas masjid atau tempat pemakaman atau jalan umum. Itu semua adalah untuk kemaslahatan umat, yang jika tidak dijual benda wakafnya, hal itu akan mengganggu atau menghalangi kepentingan umat. Adapun mempermudah manusia untuk beribadah, kepentingan jalan, dan mengurus kematian merupakan sebuah kewajiban.<sup>33</sup>

Mazhab Syafi'iyah tidak jauh berbeda pendapatnya dengan mazhab Malikiyah, yakni bersipat mempersempit atau mempersulit terhadap bolehnya *istibdal*, demi menjaga kelestarian barang wakaf. Dalam masalah penggantian barang wakaf,

---

<sup>32</sup> Abdullah Al-Kabisi, *Hukum Wakaf*. h. 366.

<sup>33</sup> Khosyi'ah, *Wakaf dan Hibah*. h. 29.

kalangan ulama Syafi'iyah dikenal lebih berhati-hati dibanding ulama madzhab lainnya, sehingga terkesan seolah-olah mereka mutlak melarang *istibdal* dalam kondisi apa pun. Mereka mensinyalir penggantian tersebut dapat berindikasi penilapan atau penyalahgunaan barang wakaf. Namun, dengan ekstra hati-hati, mereka tetap membahas masalah penggantian barang wakaf, secara garis besar dapat diklasifikasikan dalam dua kelompok:<sup>34</sup>

- a. Kelompok yang melarang penjualan barang wakaf dan atau menggantinya. Mereka melarang penjualan barang wakaf apabila tidak ada jalan lain untuk memanfaatkannya, selain dengan cara mengkonsumsi sampai habis. Sebagai implikasi pendapat tersebut, jika barang wakaf berupa pohon yang kemudian mengering tak berbuah dan hanya bisa dimanfaatkan untuk kayu bakar, maka penerima wakaf mempunyai wewenang untuk menjadikannya sebagai kayu bakar, tanpa mempunyai kewenangan menjualnya. Sebab dalam pandangan mereka meskipun barang wakaf hanya bisa dimanfaatkan dengan cara mempergunakannya sampai habis, barang tersebut tetap memiliki satu unsur yang menjadikan sebagai barang wakaf, sehingga tidak boleh dijual.
- b. Kelompok yang memperbolehkan penjualan barang wakaf dengan alasan tidak mungkin dimanfaatkan seperti yang dikehendaki *wakif*. Pendapat ulama Syafi'iyah tentang kebolehan penjualan barang wakaf ini berlaku jika barang tersebut berupa benda bergerak. Mengenai hukum yang tidak bergerak, ulama Syafi'iyah tidak menyinggung sama sekali dalam kitab-kitab mereka. Hal ini mengindikasikan seolah-olah mereka meyakini bahwa barang wakaf yang tidak bergerak tidak mungkin kehilangan manfaatnya, sehingga tidak boleh dijual atau diganti.<sup>35</sup>

Madzhab Hambali 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 barang wakaf dilarang untuk dijual, sementara ada yang kuat untuk itu, maka kita telah menyia-nyaiakan wakaf. Akibatnya manfaat barang wakaf tidak ada dan

---

<sup>34</sup> Hasan, *Islam dalam Perspektif* . h. .9.

<sup>35</sup> Abdullah Al-Kabisi, *Hukum Wakaf*, h. 371.

kesejahteraan umat tidak akan tercapai. *Istibdal* wakaf sebagai solusi, jelaslah sudah bahwa salah satu cara wakaf bagaimana bisa menjadi produktif adalah melakukan praktik *istibdal* wakaf. *Maqashid syari'ah* dari *istibdal* wakaf adalah manfaatnya yang terus mengalir dan memberikan kesejahteraan umat.<sup>36</sup>

Mazhab Hambali dipandang sebagai mazhab yang banyak memberikan kelonggaran dan kemudahan terhadap *istibdal* wakaf, meskipun pada dasarnya tidak berbeda jauh dari tiga madzhab yang lain, yaitu sedapat mungkin mempertahankan keberadaan barang wakaf tetap seperti semula, mengikuti prinsip dasar wakaf yakni *habsul asli*. Apabila terjadi perubahan kondisi barang wakaf itu seperti hilang kedayagunaanya, kemanfaatannya, atau ada situasi darurat yang menimpa barang wakaf, seperti diperlukan untuk perluasan masjid atau pelebaran jalan.<sup>37</sup>

Pasal 11 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1997 menyatakan bahwa pada dasarnya terhadap tanah milik yang telah di wakafkan tidak dapat dilakukan perubahan peruntukan atau penggunaan selain yang dimaksud dalam ikrar wakaf. Namun, dengan adanya alasan-alasan setelah terlebih dahulu mendapatkan persetujuan tertulis dari Menteri Agama, dapatlah dilakukan perubahan penggunaan tanah wakaf tersebut untuk jenis penggunaan selain yang tercantum dalam ikrar wakaf.<sup>38</sup>

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 41 memberikan legalitas terhadap tukar menukar benda wakaf setelah terlebih dulu meminta izin dari Menteri Agama Republik Indonesia dengan dua alasan, yaitu karena tidak sesuai dengan tujuan wakaf dan demi kepentingan umum. Secara substansial, benda-benda wakaf boleh diberdayakan secara optimal untuk kepentingan umum dengan jalan tukar menukar. Keberadaan peraturan tersebut merupakan upaya pembaharuan paham yang sejak awal diyakini oleh mayoritas ulama dan

---

<sup>36</sup> Suparman, *Jurnal Praktik Istibdal Harta Benda Wakaf*. (Jakarta: Badan Wakaf Indonesia. 2009), h. 30.

<sup>37</sup> Hasan, *Islam dalam Perspektif*, h. 11.

<sup>38</sup> K.N. Sofyan Hasan. *Pengantar Hukum Zakat dan Wakaf*, (Surabaya: Al-Ikhlash. 1995), h.97.

masyarakat Indonesia yang mengikuti pendapat Imam Syafi'i bahwa benda-benda wakaf tidak boleh diutak-atik, walaupun demi kepentingan manfaat sekalipun.<sup>39</sup>

Ketentuan mengenai mekanisme perubahan status harta benda wakaf juga diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Pasal 49, Pasal 50, dan Pasal 51 yang menjelaskan bahwa penukaran terhadap harta benda wakaf yang akan diubah statusnya dilakukan berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan tersebut.<sup>40</sup>

Hal serupa dijumpai pula dalam Kompilasi Hukum Islam Bab IV Pasal 225 yang menyatakan:

1. Pada dasarnya terhadap benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan atau penggunaan lain dari pada yang dimaksud dalam Ikrar Wakaf
2. Penyimpangan dari ketentuan tersebut dalam ayat (1) hanya dapat dilakukan terhadap hal-hal tertentu setelah terlebih dahulu mendapatkan 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 atau karena kepentingan umum.<sup>41</sup>

Dengan demikian, hukum asal perubahan dan atau pengalihan benda wakaf dalam perundang-undangan di Indonesia adalah dilarang, akan tetapi selama memenuhi syarat-syarat yang sebagaimana telah ditetapkan dalam perundang-undangan yang berlaku, tetap memberikan peluang dibolehkannya melakukan perubahan dan atau pengalihan terhadap harta benda wakaf, meski dengan melalui prosedur dan proses yang panjang.

Penerapan hukum, komponen sistem penerapan hukum meliputi tiga unsur terpenting dalam penerapannya yakni:<sup>42</sup>

1. Komponen hukum

<sup>39</sup> Harahap, *Paradigma Baru*, h. 99.

<sup>40</sup> Hasan, *Islam dalam Perspektif*, h. 13.

<sup>41</sup> Abdurrahman, *Masalah Perwakafan tanah Milik dan Kedudukan Tanah Wakaf di Negara*. (Bandung: PT. Citra Aditiya Bakti. 1994). h. 170.

<sup>42</sup> Juhaya S. Praja, *Teori hukum dan Aplikasinya*. (Bandung: CV Pustaka Setia. 2014), h. 62.

2. Institusi yang akan menerapkan
3. Personel dari instansi yang menyelenggarakan

Pada umumnya penyelenggaraan oleh instansi administrasi dan Lembaga yudisial seperti misalnya kejaksaan, hakim dan lain sebagainya. Serta ada Lembaga administratif yang berfungsi menyelenggarakan seperti jajaran eksekutif. Pada dasarnya penerapan suatu hukum merupakan penyelenggaraan pengaturan hubungan hukum setiap kesatuan hukum. Pengaturan yang dimaksud meliputi, aspek pencegahan terjadinya pelanggaran hukum, aspek penyelesaian sengketa hukum, termasuk aspek pemulihan kondisi akibat suatu kerugian yang timbul karena ada pelanggaran hukum.

Dengan melihat kasus tukar guling tanah wakaf di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur tersebut, maka penulis dalam penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan teori, diantaranya :

1. Teori Al-Mashlahah Al-Mursalah, Imam Malik menyatakan bahwa “ rasio harus diperhatikan untuk pertimbangan kemaslahatan *al-mashlahah al-Mursalah*” Diskusi tentang rasio legis, mencatat bahwa kepentingan umum berperan dalam menentukan kesesuaian (*Munasabah*).<sup>43</sup> Metode ini memperlihatkan bahwa ciri kepentingan umum yang diadopsi dalam sebuah kasus adalah sesuai (*Munasib*) dan relevan (*Muta'bar*), baik dengan prinsip universal hukum maupun bagian tertentu dari bukti tekstual. Oleh karena itu, kesesuaian dan relevansi merupakan persyaratan bagi kesimpulan yang sah dari *masalah mursalah*.

2. Teori Perubahan Sosial

Perubahan sosial atau *sosial change* ada yang terjadi memang direncanakan (*Planned Change*) baik waktunya, pola biayanya, manusia-manusianya dan sebagainya. Disamping itu ada juga perubahan yang tidak direncanakan (*Unplanned Change*), seperti perubahan yang terjadi karena adanya bencana, penjajahan dan lain sebagainya. Perubahan sosial yang direncanakan merupakan perubahan yang diperkirakan terlebih dahulu oleh

---

<sup>43</sup> Kusnadinigrat, *Sejarah Teori Hukum Islam*, (Jakarta: Grafindo Persada, 2000), h. 165-167.

pihak-pihak yang menghendaki perubahan itu yang dinamakan “*Agent Of Change*” yaitu seseorang atau kelompok orang yang mempunyai ide-ide baru atau yang dipercaya untuk pengembangan kegiatan-kegiatan yang dapat membawa perubahan dalam masyarakat. Perubahan sosial seperti itu sudah mempersiapkan suatu cara untuk mempengaruhi masyarakat dengan konsepsi dan sistem yang teratur dan terarah yang disebut *sosial engenering* atau sering juga disebut dengan *sosial planning*.<sup>44</sup>

### 3. Teori Perubahan Hukum

Teori ini di kembangkan oleh Ibnu Qayyim yaitu perubahan hukum dapat saja terjadi sebagaimana fatwa selalu mengalami perubahan. Dengan demikian perubahan hukum dalam bentuk fatwa telah menjadi tradisi sejak dulu yang dilakukan oleh para fukaha sampai saat ini. Dan hal ini merupakan tugas yang harus dilakukan oleh para fuqaha dan pemikir hukum Islam agar supaya hukum Islam tetap eksis dan mampu mengakomodir segala permasalahan yang selalu dinamis.

Ibnu Qayyim mengemukakan teorinya yaitu;

Artinya: “Perubahan fatwa dan adanya perbedaan hukum tentang disebabkan faktor zaman, faktor tempat, faktor situasi, faktor niat, dan faktor adat”.

Dalam pandangan Ibnu Qayyim bahwa adanya perubahan dan perbedaan hukum pada dasarnya merujuk kepada esensi syariat Islam yang senantiasa berasaskan kemaslahatan manusia. Syariat tersebut bertujuan mewujudkan suatu keadilan hukum, kemaslahatan, dan kebajikan. Setiap masalah yang tidak memenuhi asas keadilan sesungguhnya bertentangan dengan syariat Islam.

### 4. Teori Pilihan Rasional

Teori ini sebagai model penjelasan dari tindakan-tindakan manusia, dimaksudkan untuk memberikan analisa formal dari pengambilan keputusan rasional berdasarkan sejumlah kepercayaan dan tujuan, serta

---

<sup>44</sup> Hasan, *Islam dalam Perspektif* ,h. 15

menggabungkan beberapa area teori ekonomi. Paradigma teori pilihan rasional menawarkan aspek umum dari mekanisme tersebut diantara fenomena sosial. Teori ini dimaksud untuk mendatangkan sejumlah penyelesaian masalah sosial (*Sosial Arrangement*) sebagai efek dari keseluruhan dari pilihan tersebut.<sup>45</sup>

Dengan memakai pendekatan teori-teori di atas maka permasalahan-permasalahan dalam karya ilmiah tentang tukar ganti tanah wakaf yang ada di di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur dapat terungkap. Bagaimana latar belakang, prosedur dan pandangan fiqih serta perundang-undangan pada tukar guling tanah wakaf pemakaman umum di desa Cilegong kecamatan Jatiluhur.



---

<sup>45</sup> Susila Adiyanta, *Makalah Teori Pilihan Rasional*, (Semarang: Undip, 2007), h. 1