

wakaf_dan_pemekaran_wilayah _BUKU.pdf

by Achmad Siddiq

Submission date: 01-Jul-2023 12:06AM (UTC+0700)

Submission ID: 2124834391

File name: wakaf_dan_pemekaran_wilayah_BUKU.pdf (2.37M)

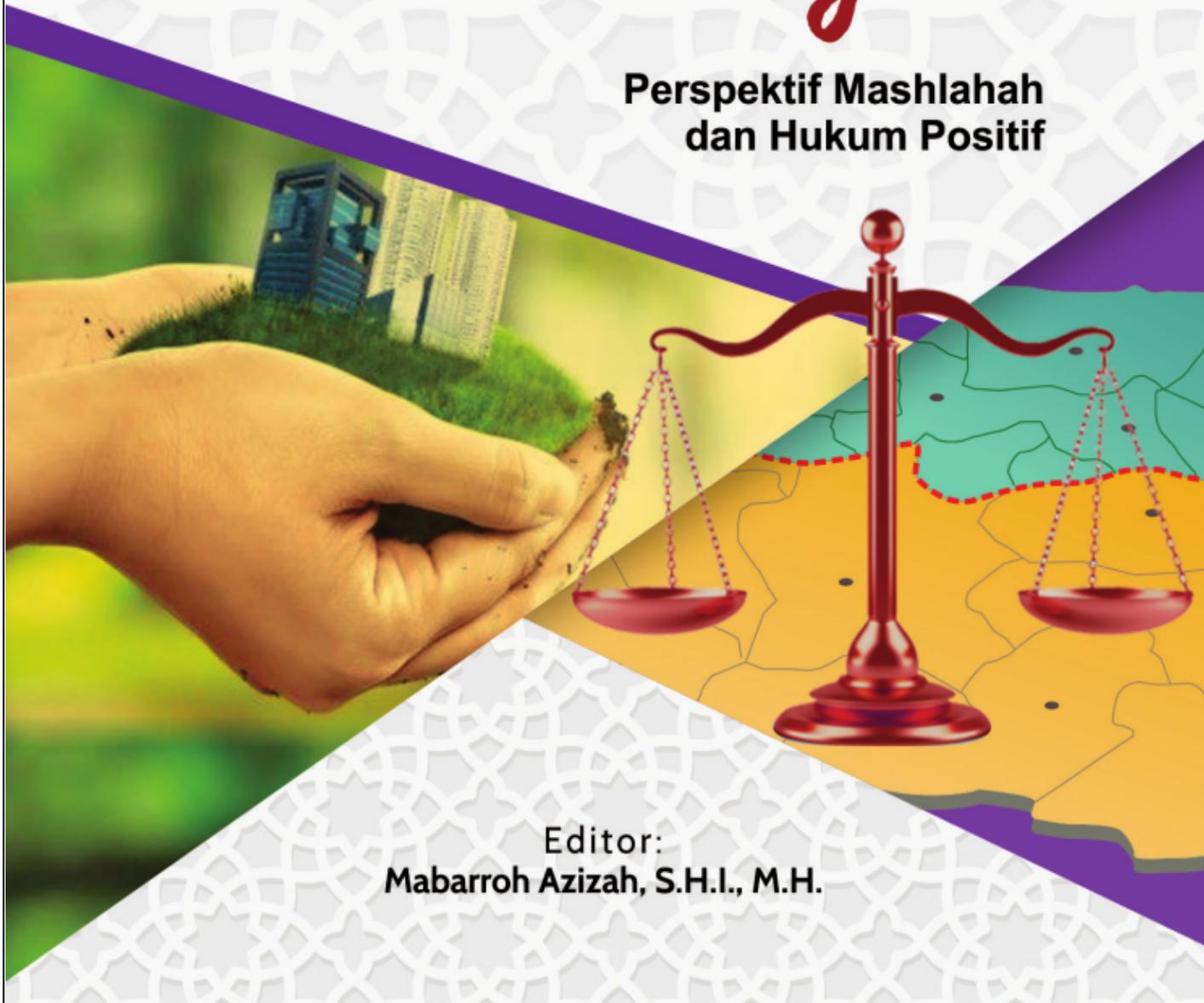
Word count: 47349

Character count: 304769

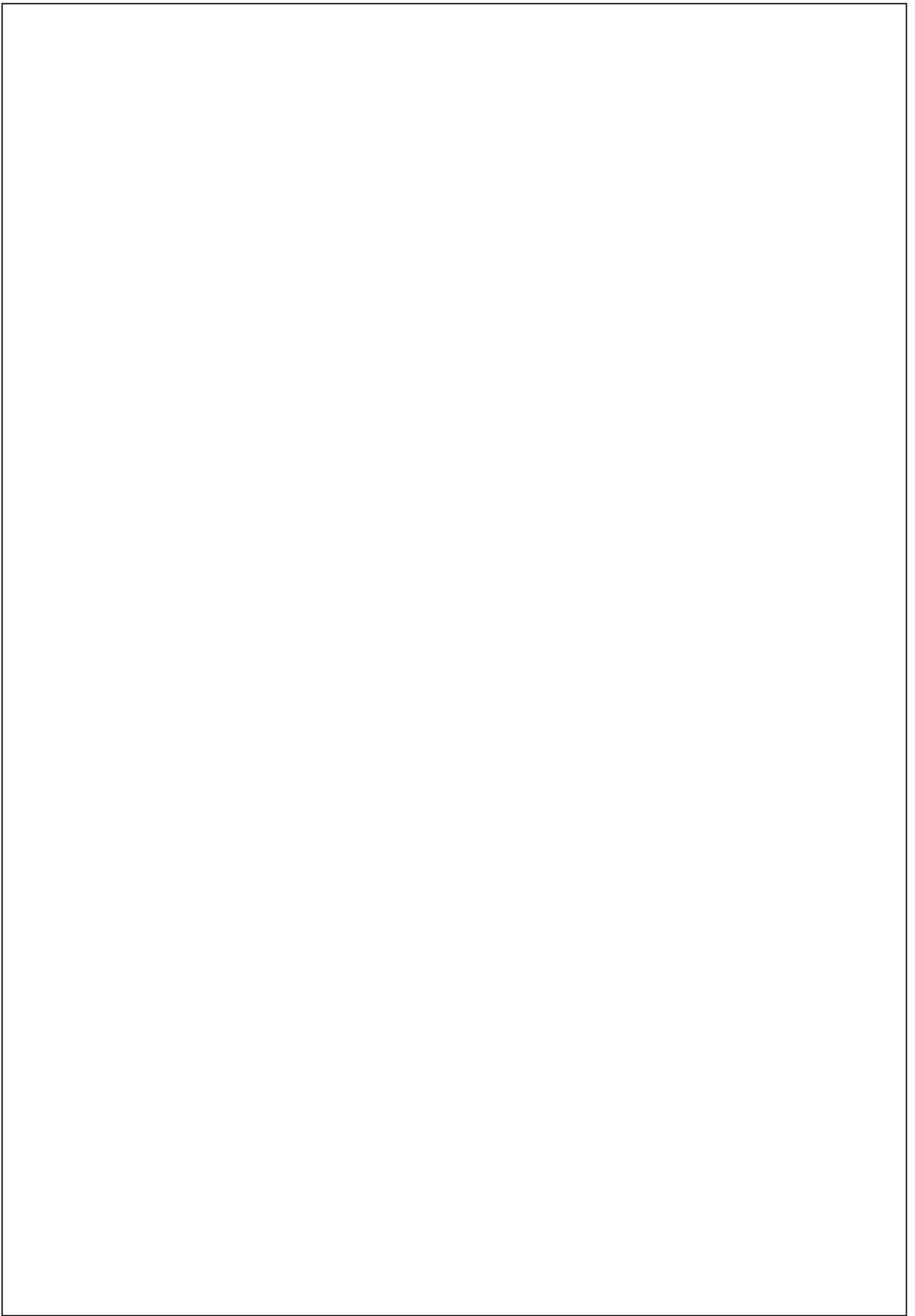
Dr. Achmad Siddiq, M.H.I., M.H.
Hariyanto, M.Hum., M.Pd.

WAKAF *dan* PEMEKARAN *Wilayah*

Perspektif Mashlahah
dan Hukum Positif



Editor:
Mabarroh Azizah, S.H.I., M.H.



Dr. Achmad Siddiq, M.H.I., M.H.
Hariyanto, M.Hum., M.Pd.

WAKAF *dan* PEMEKARAN *Wilayah*

Perspektif Mashlahah
dan Hukum Positif



Penulis:

5. Achmad Siddiq, MHI.,MH & Hariyanto, M.Hum., M.Pd.

Copyright © Pustaka Ilmu, 2022

viii+ 108 halaman; 14,5x21 cm

Hak cipta ada Pada Penulis

ISBN: 978-623-6225-44-8

Penulis : Dr. Achmad Siddiq, MHI.,MH &
Hariyanto, M.Hum., M.Pd.
Editor : 5 abarroh Azizah, S.H.I., M.H.
Desain Cover : Nur Afandi
Layout : Pustaka Ilmu Group

Penerbit Pustaka Ilmu

Griya Larasati No. 079 Tamantirto, Kasihan,

Bantul Yogyakarta Telp/Faks: (0274)4435538

E-mail: radaksipustakailmu@gmail.com

Website: [https:// www.pustakailmu.co.id](https://www.pustakailmu.co.id)

Layanan WhatsApp: 081578797497

Anggota IKAPI

Cetakan I, Januari 2022

Marketing:

Griya Larasati No. 079 Tamantirto, Kasihan,

Bantul Yogyakarta Telp/Faks: (0274)4435538

E-mail: radaksipustakailmu@gmail.com

Website: [https:// www.pustakailmu.co.id](https://www.pustakailmu.co.id)

Layanan WhatsApp: 0815728053639

© Hak Cipta dilindungi Undang-undang

All Rights Reserved

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
dalam bentuk apa pun tanpa izin tertulis dari Penerbit
Pustaka Ilmu Yogyakarta

PENGANTAR PENULIS

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف المرسلين، سيدنا محمد
وعلى آله وصحبه أجمعين، أما بعد.

3hamdulillâh Rabb al-'alamîn, segala puji penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah memberikan karunia dan pertolongan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan disertasi ini. Salawat dan salam semoga selalu tercurahkan pada baginda nabi besar Muhammad SAW dan para pe Cintape cintanya yang tak henti menguntai bacaan salawat kepadanya di setiap waktu. Amin.

Karya ini terinspirasi dari hasil riset kolaboratif terkait dengan wakaf dan pemekaran

wilayah khususnya di kabupaten banyumas dengan kacamata hukum islam dan hukum positif dengan harapan bisa memberikan kontribusi keilmuan dan wawasan tentang *role mode* pengembangan sistem perwakafan di Indonesia.

Pada intinya, penelitian yang berjudul *Wakaf dan Pemekaran Wilayah: Perspektif Mashlahah dan Hukum Positif* ini mengkaji konsep kemaslahatan dalam *istibdâl (maşlahat al-istibdâl)*, muatannya dalam Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya dan tataran aplikasinya di dalam masyarakat. Hasil penelitian dalam buku ini merupakan hasil riset terkait potensi pemekaran wilayah dari sisi mashlahahnya khususnya di Kabupaten Banyumas dan Purwokerto dan tidak menutup kemungkinan ada potensi daerah lain yang mempunyai

kesempatan yang sama dalam potret pemekaran tentunya dengan segala dinamikanya yang ada di Indonesia.

Dalam konteks wakaf, kenyataan demikian tentu melebihi sekaligus sebagai kritik terhadap ketentuan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya, yang menyatakan bahwa penukaran harta benda wakaf hanya dapat dilakukan dalam keadaan mendesak (*darûrî*) dimana aset wakaf sudah tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ijar wakaf. Penelitian ini juga mendeskripsikan tentang hukum (dalam hal ini Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya), telah menjalankan fungsinya sebagai sarana kontrol terhadap praktik-praktik. Dari kegelisahan inilah penulis menghasilkan karya buku ini yang juga merupakan hasil dari penelitian.

Karya ini tidak bisa selesai tanpa ada dukungan dari beberapa pihak dan kolega, sehingga tidak bisa kita sebut satu per satu, tapi yang jelas semoga meberikan berkah dan manfaat. Kepada penerbit Pustaka Ilmu juga kami berterimakasih atas bantuan dan kerjasamanya dalam proses penerbitan buku ini. Secara khusus penulis persembahkan kepada keluarga tercinta.

Terima kasih penulis ucapkan kepada pihak-pihak yang turut berkontribusi membantu kelancaran penulisan buku ini.

Purwokerto, 2 Januari 2022

DAFTAR ISI

50	PENGANTAR PENULIS	v
	DAFTAR ISI.....	vii
BAGIAN I		
	PENDAHULUAN	1
A.	Latar dan Lingkup Kajian	1
B.	Peta Penelitian Terdahulu	8
C.	Teori dan Metodologi	11
	1. Sumber Data dan Metode Pengumpulan Data	12
	2. Metode dan Analisis Data.....	14
D.	Sistematika Buku	15
BAGIAN II		
	KONSEP AL-MAŞLAĤAH	17
A.	Nomenklatur dan Pengertian <i>al-Maşlahah</i>	17
B.	Karakteristik <i>al-Maşlahah</i>	24
C.	Kualifikasi (<i>dawâbit</i>) <i>al-Maşlahah</i>	29
D.	Pembagian <i>al-Maşlahah</i>	41
	1. Ditinjau dari Aspek Pengakuan Syariat sebagai <i>Al-Maşlahah</i>	41
	2. Ditinjau Aspek Kekuatan Sumber Ketetapanya	44
	3. Ditinjau dari Kekuatan Urgensitas terhadap <i>al-maşlahah</i>	46
	4. Ditinjau dari Aspek sifat <i>Cakupan al-maşlahah</i>	51
	5. Ditinjau dari aspek akar <i>al-maşlahah</i>	52
	6. Ditinjau dari segi elastisitas <i>al-maşlahah</i>	52
D.	Aktifasi <i>al-Maşlahah</i>	55

BAGIAN III	
PENERAPAN <i>AL-MAŞLAHAH</i> DALAM ISTIBDAL WAKAF	63
A. FIKIH <i>ISTIBDĀL</i> WAKAF	63
1. Definisi <i>Istibdāl</i>	63
2. Legalitas <i>Istibdāl</i>	66
3. Esensi <i>Istibdāl</i>	69
4. Obyek <i>Istibdāl</i>	71
5. Syarat dan Ketentuan <i>Istibdāl</i>	76
B. Syarat-syarat <i>istibdāl</i> yang berkaitan dengan kondisi benda wakaf	79
C. Ketentuan yang berkaitan dengan Teknis Pelaksanaan <i>Istibdāl</i>	81
D. <i>Istibdāl</i> Wakaf dalam Hukum Positif di Indonesia.....	85
E. Selayang Pandang Kasus <i>Istibdāl</i> Wakaf di Indonesia	95
D. Analisis Kasus Istibdal Wakaf dalam Perspektif <i>al-Maşlahah</i>	116
BAGIAN IV	
KONSEP, TEORI, DAN IMPELEMENTASI TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH, PEMEKARAN WILAYAH, DIMENSI POLITIK PEMEKARAN PERSPEKTIF <i>MAŞLAHAH</i>.....	151
A. Konsep Wilayah dan Dimensi Politik Pemekaran	151
1. Pemekaran Daerah	160
2. Pembentukan Daerah	163
3. Pemekaran Wilayah	167
4. Dimensi Politik Pemekaran	178
B. Pemekaran Wilayah Kabupaten Banyumas dan Purwokerto dalam Perspektif <i>Maşlahah</i> dan Hukum Positif.....	180
1. Gambaran Umum Kabupaten Banyumas	180
2. Data dan Pembahasan	188
BAGIAN I	
PENUTUP	202
DAFTAR PUSTAKA	204





PENDAHULUAN

A. Latar dan Lingkup Kajian

Perubahan iklim politik Indonesia terkhusus ihwal ketatanegaraan telah terjadi perubahan yang besar dalam penghujung tahun 90-an, atau yang kemudian lazim dikenal dengan istilah ⁷⁶reformasi. Salah satu agenda reformasi adalah pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia. Secara yuridis, otonomi ⁴daerah dimulai sejak diundangkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Samuel P. Huntington menyebut era otonomi daerah sebagai gelombang demokratisasi ketiga. Gelombang demokrasi ketiga ditandai dengan kemunculan berbagai aspirasi, gagasan dan desakan dari warga masyarakat yang dimotori oleh intelektual kampus, politisi, kelompok sipil, organisasi masyarakat dan kalangan reformis birokrasi. Aspirasi dan desakan tersebut berupa proses institusionalisasi demokrasi di negara-negara yang sebelumnya bercorak non demokrasi, militeristik atau semi militeristik. Aspirasi dan desakan demokratisasi yang ditandai

dengan keinginan untuk terbuka, transparansi, akuntabilitas (pertanggungjawaban), melepaskan diri dari keterkekangan (sentralisasi) dan keinginan mandiri, otonom, menentukan dan mengatur dirinya sendiri. Huntington menyebut hal tersebut sebagai hal yang menggejala dan menjadi fenomena di hampir sebagian besar negara yang mengalami pergolakan demokrasi.¹

Aspirasi dan gerakan perubahan sosial politik tersebut membuat rezim yang menganut otokrasi dan sentralisasi kekuasaan sedikit demi sedikit mulai ditinggalkan dan bukan lagi menjadi pilihan untuk dilanjutkan termasuk juga di Indonesia. Brzezinski menuliskan bahwa kemudian muncul kesadaran bahwa otokrasi dan sentralisasi kekuasaan memberikan banyak dampak negatif seperti kesenjangan ekonomi, jurang perbedaan antara kaya dan miskin, kesenjangan dan kecemburuan antara pemerintah pusat dan daerah hingga terwujudnya oligarkhi kekuasaan.² Hal tersebut yang kemudian di Indonesia, menjadi sebuah aspirasi dan keinginan perubahan sebagaimana yang kemudian tercetus dalam gerakan Reformasi 1998, yang salah satu agenda yang muncul dalam Reformasi 1998 adalah otonomi daerah. Sebagaimana sudah dikemukakan diawal, Indonesia kemudian mulai menerapkan otonomi daerah pasca Reformasi 1998. Otonomi secara etimologis terdiri dari dua suku kata yaitu *auto* yang artinya sendiri dan *nomos* yang diartikan mengatur. Otonomi Daerah diartikan sebagai kemandirian suatu daerah untuk mengatur atau untuk memerintah daerah/wilayahnya sendiri.³ Hoggart mengartikan bahwa otonomi daerah sebagai *independent of localities* yang kedap dari campur tangan

52

¹ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization In The Last Twentieth Century*, (Oklahoma: University Of Oklahoma Press, 1991), hlm. 45.

² Zbigniew Brzezinski, "The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century", *Charles Scribner's Sons; 1st original ed edition*, 1989, hlm. 24.

³ Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, (Yogyakarta: UII Press, 2006), hlm. 26.

pemerintah pusat.⁴Type pemerintahan Orde Baru yang sentralistik dan otokratik kemudian berganti ke Era Reformasi yang lebih terbuka dan demokratis. Katup atau kran demokratisasi, desentralisasi dan otonomi yang dibuka demikian lebar pasca Reformasi 1998 memunculkan fenomena dan gejala keinginan dan aspirasi dari daerah-daerah untuk melakukan pemekaran⁵⁴ atau membentuk suatu unit pemerintahan daerah yang baru. Pemekaran daerah adalah pembentukan wilayah administratif baru di tingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari⁶⁹ luknya.⁵ Sebagai gambaran fenomena pemekaran daerah, pada tahun 1999, awal disahkannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Indonesia memiliki 26 Propinsi dan 293 kabupaten/kota. Jumlah tersebut kemudian membengkak, per tahun 2017 menjadi 34 propinsi, 415 Kabupaten, 1 Kabupaten Administrasi, 93 kota, 5 kota administrasi.⁶ Banyaknya fenomena munculnya Daerah Otonomi Baru (DOB) ternyata kemudian mempengaruhi daerah-daerah lain untuk ikut menuntut dan mengusulkan pemekaran daerah/pemekaran wilayah. Melihat fenomena pemekaran daerah tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada tahun 2008 kemudian mengeluarkan kebijakan untuk melakukan moratorium (penghentian sementara) pemekaran wilayah. Beberapa alasan pertimbangan diberlakukannya moratorium tersebut adalah sebagai berikut:

²² *Pertama*, bahwa pemekaran kabupaten yang berlebihan dapat mengancam integrasi NKRI. *Kedua*, tuntutan pemekaran harus

⁵⁸

⁴ Keith Hoggart, *Local Decision-Making Autonomy; A Review Of Conceptual And Methodological Issues*, (London : King's College Press, 1981), hlm. 24

⁵ Tri Ratnawati, "Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?", *Jurnal Ilmu Politik*, LIPI, Edisi 21, 2010, hlm. 122.

⁶ Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 137 Tahun 2017 Tahun 2017 Tentang Kod²⁶ an Data Wilayah Administrasi Pemerintahan. Dapat juga dilihat melalui <https://www.kemendagri.go.id/pages/detail/108-permendagri-no137-tahun-2017>, diakses tanggal 8 Agustus 2019 Pukul 16.20 WIB.

melalui mekanisme pembentukan Daerah Persiapan sebelum diluluskan. *Ketiga*, kebijakan pemekaran daerah menimbulkan beban anggaran bagi pemerintah pusat, seperti Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). *Keempat*, DOB belum mampu melaksanakan pemerintahan dan pembangunan secara optimal, sehingga pelayanan publik tidak bisa diberikan dengan baik. *Kelima*, adanya alternatif peningkatan jangkauan program pemerintahan dan pembangunan dari kabupaten yang sudah ada melalui peningkatan alokasi anggaran untuk program pembangunan ke daerah-daerah tertinggal.⁷

Kebijakan moratorium pemekaran wilayah tersebut ternyata menuai banyak protes. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) menyatakan keberatan apabila moratorium pemekaran wilayah diteruskan. Kedua lembaga negara ini menyatakan bahwa peluang usulan dari Pemerintah Daerah untuk melakukan pemekaran wilayah/pemekaran daerah harus dibuka kembali, seiring dengan banyaknya aspirasi dari pemerintah daerah untuk melakukan pemekaran wilayah.⁸

Di Kabupaten Banyumas, aspirasi dan usulan mengenai pemekaran wilayah kembali muncul. Aspirasi dan usulan untuk memekarkan atau lebih tepatnya memisahkan Kabupaten Banyumas dengan Kota Purwokerto memang sudah lama berlangsung. Tercatat pada masa kepemimpinan Bupati Djoko Sudantoko, sudah terdapat aspirasi pemekaran daerah dan usaha-usaha yang dilakukan untuk mendukung ke arah pemekaran.⁹

⁷ <http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-lokal/1248-menyoal-moratorium-pemekaran-daerah>- diakses tanggal 8 Agustus 2019, Pukul 17.20 WIB. 28

⁸ <https://news.detik.com/berita-1-3154215/dpr-protes-rencana-moratorium-pemekaran-daerah>, lihat juga <https://www.republika.co.id/berita/dpd-ri/berita-dpd/18/09/24/pfjw9f368-dpd-desak-pemerintah-cabut-moratorium-pemekaran-daerah>, diakses 8 Agustus 2019 Pukul 18.44 WIB.

⁹ <https://radarbanyumas.co.id/warga-banyumas-dukung-pemekaran/> diakses tanggal 08 Agustus 2019 pukul 19.19 WIB

Kabupaten Banyumas dengan Purwokerto memang memiliki sejarah dan kelembagaan yang unik. Kabupaten Banyumas memiliki alun-alun sebagai pusat kota, Purwokerto juga memiliki alun-alun sebagai pusat kota. Banyumas memiliki Pengadilan, Kejaksaan, Sekolah, Pasar, Rumah Tahanan demikian juga dengan Purwokerto. Hal ini memang tidak bisa lepas dari faktor sejarah dan kelembagaan yang sudah berlangsung sejak sebelum era kolonial Belanda. Keberadaan kelembagaan dan infrastruktur yang menyangga dan menopang baik Banyumas maupun Purwokerto tersebut merupakan salah satu daya dukung dan daya dorong warga masyarakat, tokoh masyarakat, birokrasi dan kalangan intelektual di Banyumas dan Purwokerto yang menyuarakan perlunya Banyumas dan Purwokerto untuk dimekarkan.

Aspirasi dan usulan pemekaran wilayah diberbagai daerah di Indonesia tersebut, ternyata memang harus menghadapi kendala yaitu moratorium (penghentian sementara) usulan dan proses pemekaran suatu daerah. Secara terbuka Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri menyatakan terdapat 314 usulan pemekaran wilayah atau yang disebut DOB (Daerah Otonomi Baru). Usulan DOB tersebut harus diusulkan melalui Kementrian Dalam Negeri dan masih dalam status dimoratorium.¹⁰ Apabila ditelaah dari perspektif Hukum, terutama dari Perspektif Hukum Perundang-undangan dan Hukum Pemerintahan Daerah, kebijakan moratorium pemekaran wilayah sebenarnya tidak konsisten atau bahkan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Karena didalam Undang-Undang tersebut ternyata terdapat aturan yang sebenarnya memperbolehkan daerah mengusulkan pemekaran

55

¹⁰ <https://setkab.go.id/usulan-314-dob-dikaji-mendagri-pemerintah-tetap-berlakukan-moratorium-pemekaran-daerah/> diakses pada tanggal 11 Agustus 2019 Pukul 23.10 WIB.

daerah. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan oleh Pusat Penelitian Politik-LIPI, penundaan pemekaran hanya bisa dilakukan dengan mencabut atau memperbaiki peraturan pemerintah terkait, karena moratorium tidak ada dalam perundangan.¹¹

Penyelesaian terhadap persoalan pemekaran wilayah dapat ditempuh dengan pendekatan, tak terkecuali pendekatan teori hukum Islam. Salah satunya dengan menggunakan pisau analisis masalah. Masalah adalah konsep besar dan elastis yang sangat berperan dalam penyelesaian-penyelesaian persoalan khususnya yang belum tergambar secara teknis oleh sumber-sumber atau dalil- dalil hukum yang pasti (*qaṭ'iy*). Penentuan *al-maṣlahah* secara tepat untuk diberlakukan sebagai dasar hukum bagi sebuah persoalan hukum merupakan hal penting selanjutnya. Hal ini disebabkan karena karakter *al-maṣlahah* yang luas hingga terkadang beberapa *al-maṣlahah* muncul di dalam satu sifat hukum (*manâṭ*) dan tak jarang *al-maṣlahah* yang satu dengan yang lain terjadi pertentangan (*tazâḥum* atau *ta'âruḍ*) sebagaimana hal ini telah dijelaskan sebelumnya. Keadaan demikian memaksa seorang mujtahid untuk melakukan *al-muwâzanah wa at-tarjîḥ* yakni mengomparasikan diantara *al-maṣlahah* sekaligus *al-mafsadah* yang ada dan menentukan *al-maṣlahah* yang paling unggul untuk dipilih sebagai dasar keputusan.¹² Proses demikian sangat penting karena banyak ditemukan fatwa kontemporer yang berdalih dengan *al-maṣlahah* namun sebenarnya bertentangan dengan nilai *al-maṣlahah* atau *al-maqâṣid asy-syarî'ah* yang sesungguhnya.¹³

¹¹ Bambang Purwoko, *Desentralisasi Radikal: Ikhtiar Pengembangan Wilayah Imekko Sorong Selatan*, (Bantul: Ifada Publishing, 2017) hlm. 46. 53

¹² Aḥmad ar-Raisūnî, *Muḥaḍarât* ...hlm. 196-199, lihat juga di 'Izz ad-Dîn Ibn 'Abd al-'Azîs Ibn 'Abd as-Salam, *Qawâ'id al-Aḥkâm fî Maṣâliḥ al-Anâm*, Beirut: Dâr al-4 tub al-Islâmiyyah. 1999, hlm. 43.

¹³ 'Abd al-Majîd an-Najjâr, *Maqâṣid asy-Syarî'ah bi 'Ab'âd Jadîdah*, (Beirut: Dâr al-Garb al-Islâmî, 2008), hlm. 238.

5

Untuk penerapan aktifasi *al-maṣlaḥah* ini, diperlukan langkah-langkah metodologis, al-Būṭī mengemukakan beberapa langkah dengan memprioritaskan aspek realistis, yakni menentukan derajat urgensi dari entitas *al-maṣlaḥah* yakni *al-kulliyat al-khamsah*, berikut *al-maṣlaḥah ḍarūrî, ḥâjî* dan *taḥsînî* yang merupakan *al-maṣlaḥah* pelengkap sebagai sarana pencapaian *al-kulliyat al-khamsah*, kemudian melihat kualitas cakupan *al-maṣlaḥah* dan tingkat keluasan dampak dari realisasi *al-maṣlaḥah* dalam kenyataan.¹⁴ Hampir sama dengan al-Būṭī, an-Najjâr menyebutkannya agak terperinci dan sistematis menjadi dua langkah dasar, pertama adalah identifikasi entitas *al-maṣlaḥah* (*at-taḥqîq fî ḥâṭ al-maqâṣid*) yang terdiri dari identifikasi derajat *al-maṣlaḥah* dan identifikasi skala prioritas *al-maṣlaḥah* (*aulawiyât al-maqâṣid*) dan kedua adalah identifikasi dampak *al-maṣlaḥah* (*at-taḥqîq fî maâlât al-maqâṣid*).¹⁵

Oleh karena itulah, maka tim peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait dengan fenomena problematika pemekaran daerah dengan beberapa tujuan. Penelitian ini memiliki tiga tujuan: *Pertama*, untuk mengetahui mekanisme yang harus ditempuh untuk dapat mengusulkan pemekaran wilayah. *Kedua*, untuk mengetahui problematika terkait aspirasi dan usulan pemekaran daerah di Banyumas dan Purwokerto terkait aspirasi dan usulan pemekaran daerah. di Banyumas dan Purwokerto terkait aspirasi dan usulan pemekaran daerah. *Ketiga*, untuk mengetahui urgensi pemekaran Banyumas dan Purwokerto.

Penelitian ini mempunyai signifikansi untuk memberikan rekomendasi baik berupa postulat dan/atau formulasi mengenai usulan dan aspirasi pemekaran daerah Banyumas dan Purwokerto. Mengingat sampai dengan saat ini, pemerintah pusat

¹⁴ Sa'îd Ramḍan al-Būṭī, *Ḍawâbiṭ* ... hlm. 266.

¹⁵ 'Abd al-Majîd an-Najjâr, *Maqâṣid* ... hlm. 239

masih melakukan moratorium pemekaran daerah. Sehingga hasil dari penelitian ini yang berupa postulat-postulat rekomendasi tentang pemekaran wilayah Banyumas dan Purwokerto dapat diterapkan.

B. Peta Penelitian Terdahulu

Andik Wahyun Muqoyyidin, penelitiannya yang berjudul “Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi ke Depan”, yang telah dipublikasikan melalui Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013. Dalam penelitian tersebut Andik mengemukakan bahwa pemekaran daerah membawa implikasi-implikasi yang luas seperti perubahan struktur pemerintahan, anggaran belanja pemerintah, batas dan nama wilayah, pembagian sumber penerimaan dan pendapatan daerah yang sebelumnya menginduk kepada daerah asal. Perubahan-perubahan tersebut, meski secara *de jure* telah diatur berdasarkan undang-undang, dalam praktiknya tidak senalah membalikkan tangan. Pemekaran daerah yang berarti juga lepasnya daerah baru dari daerah lama, berarti pula adanya gradasi otoritas, pengurangan anggaran belanja, penurunan penerimaan dan pendapatan, di samping satu yang sudah pasti adalah berkurangnya luas wilayah. Hal ini berpotensi akan memicu konflik lintas daerah, sehingga menjadi kendala pelaksanaan otonomi daerah. Andik kemudian merekomendasikan agar pemerintah sebaiknya segera membuat kebijakan yang bersifat umum menyangkut *institutional design* (perencanaan kelembagaan) pemekaran daerah/wilayah dan untuk sementara ini, pemekaran wilayah tidak perlu dihentikan tetapi harus dilanjutkan dengan lebih meningkatkan efisiensi organisasi pemerintahan daerah dan pengorganisasian proses-proses pemekaran itu sendiri. Kemudian dalam rangka mengembangkan kerjasama antar (lintas) daerah yang baik,

diperlukan adanya pembebasan (perlu ruang) bagi daerah untuk mengembangkan dan melaksanakan prakarsa daerah.

Tri Ratnawati dalam penelitiannya yang sudah dipublikasikan di Jurnal Ilmu Politik, Edisi 21, 2010, halaman 122 -235, dengan judul “Satu dasa warsa pemekaran daerah era Reformasi: kegagalan otonomi daerah?” melakukan penelitian dengan menggunakan studi kualitatif yang memfokuskan penelitiannya pada evaluasi satu dasawarsa pemekaran daerah (1999-2009). Hasil dari penelitian Tri Ratnawati berupa evaluasi kotemplatif atas “amburadulnya” konsep dan pelaksanaan pemekaran daerah di Indonesia. Meskipun Tri Ratnawati juga mengakui era Reformasi yang ditandai dengan otonomi daerah dan pemekaran daerah juga memberikan implikasi positif, minimal membuka sekat dan isolasi daerah-daerah terpencil di Indonesia dengan pembantuan jalan dan jembatan diberbagai pelosok negeri. Selain itu pemekaran daerah juga telah membuka lapangan kerja baru bagi calon-calon PNS, pejabat dan politisi di tingkat lokal; memberikan pelayanan pendidikan dan kesehatan minimal kepada warga masyarakat setempat.

Nunik Retno Herawati penelitiannya yang berjudul Pemekaran Daerah di Indonesia, yang sudah di publikasikan di Jurnal POLITIKA Magister Ilmu Politik Universitas Diponegoro 18 marang, Vol.2 No.7 April 2011. Nunik mengemukakan bahwa Pemerintah untuk segera mungkin memperbaiki kebijakan Pemekaran Daerah. Perbaikan mencakup perbaikan di awal proses usulan pemekaran daerah sampai pada pasca pemekaran daerah. Pada perbaikan proses, Pemerintah perlu membuat regulasi yang jelas dan tegas tentang usulan pemekaran daerah. Peran Masyarakat Sipil harus dituangkan secara jelas dalam peraturan perundang- undangan dalam bentuk referendum untuk menentukan pilihan perlu atau tidaknya dilakukan pemekaran wilayah. Selain itu, sebelum ada persetujuan dari Pemerintah,

daerah yang mengusulkan harus mempersiapkan pembentukan daerah persiapan pemekaran. Daerah persiapan ini dapat ditetapkan sebagai daerah otonomi baru apabila dipandang layak dan perlu sesuai dengan persyaratan dan ketentuan yang berlaku.

Leo Agustino dan Mohammad Agus Yusoff dalam publikasi penelitiannya yang berjudul "Pilkada Dan Pemekaran Daerah Dalam Demokrasi Lokal Di Indonesia: *Local Strongmen* Dan *Roving Bandits*" yang dipublikasikan dalam Jurnal Ilmiah *Jebat: Malaysian Journal of History, Politics, & Strategic Studies*, Vol. 37 (2010) halaman 6 - 104. Fokus penelitian Leo Agustino dan Mohammad Agus adalah untuk membahas interaksi antara *local strongmen* dengan elit politik pusat (*stationary bandits*) semasa Orde Baru dan Reformasi dalam merealisasikan pemekaran daerah, dan membincangkan strategi para *roving bandits* dalam mengeksploitasi daerah. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa era otonomi daerah dan pemekaran daerah ternyata masih ditawan oleh kuasa para *local strongmen* dan *roving bandits*. Otonomi Daerah, Pilkada dan Pemekaran Daerah justru malah menumbuhkan suburkan praktek oligarkhi kekuasaan elit local di daerah-daerah yang mengeksploitasi daerah. Pemekaran daerah adalah salah satu strategi para elit lokal daerah untuk bisa menancapkan kuku kekuasaan dan melakukan "bancakan" atas sumber-sumber daya dan sumber kekayaan daerah baru hasil pemekaran. Jika dulu eksploitasi kekayaan dan sumber daya daerah dilakukan pemerintah pusat melalui sentralisme kekuasaan, ternyata saat ini, di era otonomi daerah, demokrasi lokal di Indonesia terpenjara oleh kepentingan elit lokal daerah.

Penelitian tentang pemekaran daerah sudah banyak dilakukan oleh para Sarjana. Tetapi tentu saja penelitian ini mempunyai kebaruan, perbedaan dan ciri khas yang belum pernah dilakukan oleh penelitian yang ada sebelumnya. *Pertama,*

karena metode yang digunakan adalah *socio legal*, yaitu gabungan antara metode normatif (kepuustakaan) dan empiris (lapangan). *Kedua*, karena lokasi penelitian untuk studi empiris yang dipilih adalah *Kedua*, karena lokasi penelitian untuk studi empiris yang dipilih adalah Kabupaten Banyumas dan Purwokerto *Ketiga*, digunakannya Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Ketiga hal tersebut adalah ciri khas dan merupakan hal yang membedakan dari penelitian yang sudah ada. Sehingga penelitian ini memiliki *novelity* (kebaruan) dibandingkan dengan penelitian sebelumnya.

C. Teori dan Metodologi

Penelitian ini adalah penelitian Sosio Legal, yaitu suatu studi yang melihat hukum melalui penggabungan antara analisa normatif (norma-norma hukum, yuridis) dan pendekatan ilmu non-hukum (politik, ekonomi, sosial dan budaya). Sifatnya deskriptif yaitu memberi solusi atas permasalahan hukum dengan menggabungkan analisa normatif dan pendekatan non-hukum/aspek sosial.¹⁶ Berdasarkan hal tersebut, maka jelas penelitian ini akan menghasilkan postulat dan gagasan-gagasan rekomendasi yang solutif atas permasalahan hukum (problematik hukum) di Indonesia terkait dengan Pemekaran Daerah yang hingga saat ini usulan dan pengajuan pemekaran daerah masih dilakukan moratorium oleh pemerintah pusat.

Ada empat jenis identifikasi dan pendekatan penelitian normatif yang dipakai dalam penelitian ini yaitu *statute approach*, *empirical approach*, *conceptual approach*, *comparative approach*.¹⁷

¹⁶ Widodo D Putro, dan Herlambang P Wiratraman, "Penelitian Hukum, Antara Normatif dan Empiris", *Digest Epistema*, Vol. V Tahun 2015, hlm. 3-16.

¹⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Banyumedia, 2005), hlm. 303.

Penelitian *Socio-Legal* adalah gabungan antara penelitian kepustakaan (yuridis normatif) dengan penelitian lapangan (yuridis empiris atau penelitian lapangan). Penelitian yuridis normative (kepustakaan) dilakukan untuk mengetahui konsep-konsep, teori-teori, aturan-aturan, regulasi, jurnal dan laporan evaluasi terkait tema yaitu Pemekaran Daerah.¹⁸ Penelitian kepustakaan dilakukan di Perpustakaan IAIN Purwokerto dan Perpustakaan Daerah Kabupaten Banyumas, tidak menutup kemungkinan dilakukan juga di Perpustakaan Perguruan Tinggi sekitar Banyumas dan Purwokerto. Selain itu penelitian kepustakaan di era modern juga dapat dilakukan melalui searching internet. Sedangkan lokasi untuk penelitian lapangan (empiris) dilakukan di Kabupaten Banyumas dan Purwokerto, terutama di lingkungan Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Banyumas.

1. Sumber Data dan Metode Pengumpulan Data

Penelitian *socio-legal* memerlukan kolaborasi data primer, data sekunder dan data tersier. Data primer diperoleh melalui interview atau wawancara. Model wawancara akan dilakukan menyesuaikan dengan siapa yang akan diwawancarai.¹⁹ Wawancara terstruktur akan dilakukan dengan narasumber. Sedangkan wawancara tidak terstruktur cenderung dilakukan dengan informan. Narasumber dalam penelitian ini adalah ahli atau akademisi dalam bidang Hukum Pemerintahan Daerah/Otonomi Daerah. Sedangkan informan dalam penelitian ini adalah para pemangku kepentingan (stake holder) terkait seperti pejabat, birokrat, LSM, Ormas, tokoh masyarakat di Banyumas dan Purwokerto.

¹⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985), hlm. 15.

¹⁹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 42.

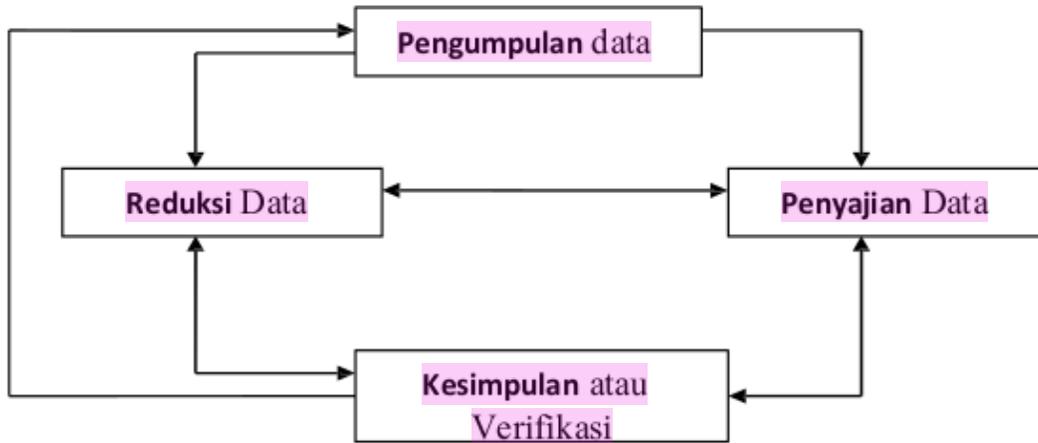
2
63
Peraturan perundang-undangan sebagai data sekunder yang diteliti dan dikaji dikumpulkan dengan metode inventarisir data. Peraturan Perundang-undangan yang dikaji dan diteliti antara lain:

- 2
1. Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen I-IV
2. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
3. Putusan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Agung terkait Judicial Review peraturan yang terkait pemekaran daerah
4. Peraturan-Peraturan lainnya yang terkait dengan Pemekaran Daerah
- 2
5. Peraturan-Peraturan lainnya terkait dengan Daerah Banyumas dan Purwokerto.

2
Terdapat juga data sekunder penunjang lainnya berupa buku literatur, jurnal ilmiah, artikel, majalah ilmiah, kamus, ensiklopedia. Validasi terhadap data dilakukan dengan menggunakan metode triangulasi data.

Pada penelitian ini, metode analisis yang digunakan adalah metode analisis data deskriptif kualitatif dengan menggunakan model analisis interaktif. Data yang berupa kalimat-kalimat yang dikumpulkan melalui wawancara, dokumen dan lainnya yang sudah disusun secara teratur lalu dianalisa. Inti yang dapat diambil dari analisis interaktif, yaitu pengambilan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan.

Gambar 1. Model Analisis Interaktif Miles dan Huberman



2. Metode dan Analisis Data

Sebelum lebih jauh bergerak pada analisis, peneliti terlebih dahulu menguji validitas data. Uji validitas data selama maupun setelah tahap pengumpulan data²¹. Validitas data dalam pengertian yang diungkapkan Maleong adalah kegiatan untuk mengukur derajat kepercayaan data yang telah diperoleh melalui beberapa metode pengumpulan data dalam penelitian, tentunya pengukuran ini dilakukan dengan menggunakan alat ukur yang cocok. Adapun dalam penelitian ini, peneliti menggunakan sumber data dalam menguji keabsahan data. Validitas data merupakan kesahihan data, yang dalam proses penelitian kualitatif, dapat ditempuh dengan cara triangulasi. Triangulasi adalah teknik pemeriksaan keabsahan data yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembanding terhadap data itu. Pada penelitian ini, peneliti menggunakan triangulasi sumber.²⁰ Dengan cara:

1. Membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat dan pandangan dari orang yang memiliki latar belakang yang berbeda;

22

²⁰ Lexy, J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1991), hlm. 78.

2. Membandingkan hasil observasi, wawancara, dengan isi suatu dokumen yang berkaitan (Peraturan perundang-undangan)

2 Membandingkan hasil data primer dengan data sekunder. Undang-undang dan peraturan-peraturan dianalisis secara kualitatif dan komprehensif. Analisis kualitatif artinya menguraikan bahan secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtut, logis, tidak tumpang tindih dan efektif, sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman analisis. Dalam menafsirkan teks menggunakan beberapa analisis:

1. Tafsir Gramatikal
2. Tafsir Sistematis
3. Tafsir Sejarah Hukum
4. Tafsir Antisipatif
5. Tafsir Evolutif- Dinamis
6. Eksplorasi Filosofis
7. Eksplorasi Sinkronis
- 2 Eksplorasi Diakronis

Komprehensif artinya analisis data secara mendalam dari berbagai aspek sesuai dengan lingkup penelitian. Lengkap artinya tidak ada bagian yang terlupakan, semuanya masuk dalam analisis.²¹

D. Sistematika Buku

Sistematika buku ini terdiri dari beberapa bagian, yaitu Bagian 1 berisi tentang pendahuluan yang meliputi Latar dan lingkup kajian, peta penelitian terdahulu, teori dan metodologi, dan sistematika buku. Bagian 2 berisi tinjauan umum mengenai teori Negara Hukum, Otonomi

²¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 1727.

Daerah, Sentralisasi dan Desentralisasi, Pemekaran Daerah dan Teori Masalah. Teori- teori tersebut nantinya akan digunakan untuk melakukan analisis terhadap data yang dihasilkan. Pada Bagian 3 tentang hasil penelitian dan pembahasan data untuk kemudian dilakukan analisis dan interpretasi terkait dengan pemekaran daerah. Bagian 4 berisi kesimpulan penelitian dan rekomendasi berupa postulat-potulat yang dapat diterapkan untuk solusi atas pemekaran wilayah Banyumas dan Purwokerto.



KONSEP AL-MAŞLAĦAH

A. Nomenklatur dan Pengertian *al-Maşlahah*

Banyak ragam istilah yang disematkan oleh para ulama pada *al-maşlahah*, 'Izz ad-Dîn bin 'Abd as-Salâm (1999: 7-8) menyebutkan istilah *ḥasanah* yang sering digunakan oleh al-Quran dalam menyebut maksud *al-maşlahah*, di samping nama-nama lain seperti *al-khair* yang berarti kebaikan dan *an-naf'u* yang berarti manfaat. Menurut ar-Raisûnî (2009: 126) kesemua nama-nama tersebut adalah istilah yang serupa dan saling melengkapi satu sama lain.

'Izz ad-Dîn bin 'Abd as-Salâm, sebagaimana dikutip oleh ar-Raisûnî (2009: 73-74) juga memandang *maşâliḥ* sebagai kata lain dari *al-maqâşid asy-syarî'ah*, karena pembicaraan tentang *maşâliḥ* berarti juga membicarakan *maşâliḥ* syariah di dalamnya. Oleh karena itu kata *maşâliḥ al-anâm* yang dimaksud dalam judul karyanya adalah tujuan-tujuan syariat (*al-maqâşid asy-syarî'ah*) yang dialamatkan untuk umat manusia. Hemat penulis, Penyamaan antara *al-maşâliḥ* dengan *al-maqâşid asy-syarî'ah* demikian juga terlihat pada buku "Uşûl al-Fiqh al-Islâmî" karya az-Zuḥailî yang mana tiada lain pembicaraan *al-maqâşid asy-syarî'ah al-'âmmah* dalam buku tersebut kecuali pembicaraan *al-maşâliḥ* itu sendiri, bahkan ia juga menyebutnya dengan *al-ghâyah min asy-syarî'ah*

atau tujuan dari syari'ah dan *asrâr at-tasyrî'* atau rahasia-rahasia legislasi hukum islam (lihat az-Zuhailî, 1986: 1016-1030).

al-Juwainî, sebagaimana dikutip oleh ar-Raisûnî (2009: 51) mengemukakan bahwa *al-maṣlahah* juga disebut dengan istilah *al-kulliyât*, sebagaimana istilah ini digunakan oleh asy-Syâfi'î ketika ia menggunakan metode qiyas-nya, juga disebut dengan istilah *al-al-maṣlahah al-mursalah* sebagaimana istilah ini digunakan oleh Aḥmad bin Ḥanbal maupun Mâlik dan istilah *istiḥsân* sebagaimana istilah ini dikemukakan oleh Ḥanafî. Lebih teknis, al-Juwainî menyebut *al-maṣlahah* dengan ungkapan *al-aghrâḍ ad-daf'iyah wa an-naf'iyah* sedangkan al-Ghazâlî dan asy-Syâṭibî mengartikulusikannya dengan hifẓ *al-maṣâliḥ min jānib al-wujūd wa min jānib al-'adam*. Istilah teknis demikian lebih populer dengan ungkapan *jalb al-maṣâliḥ aw manâfi' wa dar'u al-mafâsid aw aḍ-ḍarar* (ar-Raisûnî, 2009: 66-67). Dengan demikian, nama-nama atau istilah-istilah yang mengalamatkan pada istilah *maṣlahah* dapat disebutkan antara lain *al-maqâṣid asy-syarî'ah*, *al-kulliyât*, *mabâghî asy-syar'*, *al-al-maqâṣid 'âmmah*, *al-maṣâliḥ al-'Âmmah*, *asrâr at-tasyrî'* dan *al-Istiṣlâḥ*⁵

Mengenai pengertian *al-maṣlahah*, secara etimologis, kata *al-maṣlahah* berasal dari bentukan tiga huruf *ṣa*, *la* dan *ḥa*. Kata-kata *ṣalaḥa*, *ṣaluḥa*, *aṣlaḥa*, *ṣâlaḥa*, *iṣṭalaḥa*, *istaṣlaḥa*, *ṣalâḥiyyah* dan *aṣ-ṣulḥu* dapat terbentuk dari ketiga huruf tersebut (Mustafâ et al, 2004: 520). Kata *al-maṣlahah* adalah bentuk kata benda (*maṣdar* atau *gerund*) dari kata kerja *ṣalaḥa*, di samping ia merupakan bentuk kata tunggal (*mufrad*) dari kata plural *al-maṣâliḥ*. Ia bermakna *aṣ-ṣalâḥ* yang berarti sesuatu yang dapat mendatangkan kebaikan (Ma'lûf, 1992: 432, Ibn Manẓûr, t.th: 2479-2480).

Yusuf Ḥâmid al-Ālim (1994: 133-134) menyimpulkan jika pengamatan terhadap kamus bahasa dilakukan maka setidaknya maksud kata *al-maṣlahah* kembali pada dua arti. Pertama, *al-maṣlahah* dimaksudkan sebagai perbuatan yang mengandung

kebaikan dalam arti manfaat, seperti ⁷perniagaan yang mengandung manfaat materi berupa keuntungan uang, dan menuntut ilmu yang mengandung manfaat maknawi berupa pengetahuan. Ungkapan *al-maṣlahah* yang demikian disebut ungkapan *majâzî* karena maksud yang dituju dari sebab yang diungkapkan adalah penyebabnya (*musabbab*). Kedua, *al-maṣlahah* yang dipersamakan dengan *al-manfa'ah* baik dari segi teks maupun makna. Hal ini berarti tidak ada yang dimaksud dari pengungkapan kata *al-maṣlahah* kecuali manfaat itu sendiri, seperti pena adalah *al-maṣlahah* dalam arti pena itu sendiri memberikan manfaat yakni alat untuk menulis. Ungkapan *al-maṣlahah* yang demikian disebut ungkapan *ḥaqîqî*.

Dalam konteks makna yang demikian, al-Būṭî (2005: 37) menyimpulkan *al-maṣlahah* berarti *aṣ-ṣalâḥ* atau kebaikan, seperti halnya *al-manfa'ah* yang bermakna manfaat sehingga segala sesuatu yang mengandung manfaat dapat disebut *al-maṣlahah* baik keberadaan manfaat itu diperoleh dengan cara pencapaian seperti upaya menghasilkan faedah atau kenikmatan, maupun dengan cara perlindungan seperti upaya menjauhkan segala bahaya atau rasa sakit

Secara terminologis, para ulama memberikan definisi *al-maṣlahah* secara berbeda-beda, sebagian mereka terlihat mendefinisikannya sebagai sebab yang mendatangkan manfaat, sedangkan sebagian yang lain terlihat mendefinisikannya sebagai sebab itu sendiri yang juga dihasilkan dari rangkaian sebab-sebab yang lain (al-Ālim, 1994: 134), namun jika definisi-definisi tersebut dianalisa ternyata hakikatnya adalah sama (Syarifuddin, 2001, 324). al-Būṭî (2005: ²⁶) menyimpulkan bahwa ulama syaria Islam mendefinisikan *al-maṣlahah* sebagai manfaat yang ditujukan ¹⁹h legislator (*Syâri'*) untuk makhluk-Nya berupa penjaan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta mereka. Sedangkan manfaat itu sendiri adalah kelezatan atau segala sesuatu yang menyampaikan padanya, dan menolak segala kesulitan atau segala sesuatu yang menyampaikan padanya.

Secara rinci terminologi *al-maṣlahah* dapat dikemukakan antara lain: al-Ghazâlî (1993: 174) menjelaskan asal makna *al-maṣlahah* adalah mendatangkan manfaat atau menolak kerusakan (*jalb manfa'atin aw daf'u muḍarratin*), sedangkan hakikat makna *al-maṣlahah* adalah memelihara tujuan syara' dalam menetapkan *ḥukum* (*al-muḥafazah 'alâ maqṣūd asy-syar'*). Tujuan syara' tersebut adalah memelihara lima hal yakni agama, jiwa, akal, keturunan dan harta mereka. ar-Raisūnî (2009: 123) mengomentari definisi al-Ghazâlî ini dengan mengemukakan definisi awal adalah definisi yang sering digunakan dalam aspek kebahasaan (*lughawî 'urfî*), sedangkan definisi yang kedua adalah definisi secara syariat, namun kedua definisi tersebut saling melengkapi dan tidak saling mengenyampingkan satu sama lainnya karena menarik manfaat dan menjauhkan muḍarrat adalah hasil yang dasarnya adalah pemahaman yang kedua.

Khawârizmî sebagaimana yang dikutip az-Zuhailî (1986: 757) memberikan definisi yang hampir sama dengan definisi yang telah dikemukakan oleh al-Ghazâlî, ia menjelaskan *al-maṣlahah* adalah menjaga tujuan Legislator dengan cara menghindarkan kerusakan dari makhluk (*al-muḥafazah 'alâ maqṣūd asy-Syâri'bi daf'i al-mafâsid 'an al-khalq*). Cara menjaga tujuan syariat dengan menghindarkan kerusakan ini secara otomatis menetapkan cara lain yakni menghasilkan kemaslahatan atau kemanfaatan (*jalb al-maṣâlîḥ aw al-manâfi'*) karena dua cara adalah dual hal yang berlawanan yang mana penafian salah satunya akan menetapkan yang lain secara otomatis. Oleh karena itu Khawârizmî cukup hanya menyebut kata “menghindarkan kerusakan (*daf'u al-mafâsid*)” dalam definisinya (al-'Ālim, 1994: 135).

Sama halnya al-Khawârizmî, Najm ad-dîn aṭ-Ṭūfî juga memberikan definisi yang hampir sama dengan definisi yang dikemukakan oleh al-Ghazâlî. aṭ-Ṭūfî sebagaimana dikutip oleh Yūsuf Ḥâmîd al-'Ālim (1994: 136) dan Syarifuddin (2001: 325)

mengemukakan bahwa *al-maṣlahah* secara umum adalah sebab yang mendatangkan pada kemaslahatan dan manfaat, sedang *al-maṣlahah* secara syariat adalah sebab yang menyampaikan pada tujuan Legislator (*Syâri'*) baik berupa ibadah yang merupakan kewajiban hamba kepada Allah, maupun kebiasaan (*'âdât*) yang ditujukan untuk kepentingan manusia

Pasca al-Ghazâlî, Ar-Râzî (w.606 H) menghadirkan definisi yang populer di kalangan ulama setelahnya yakni tidak ada makna lain untuk *al-maṣlahah* kecuali kelezatan atau segala sarana (*wasîlah*) yang menyampaikan padanya, begitu pula dengan *al-mafṣadah* yang tidak bermakna kecuali rasa sakit atau apa saja yang menjadi sarana (*wasîlah*) yang menyebabkan rasa sakit itu terwujud. ar-Raisūnî (2009: 124-125) mengomentari definisi ini dengan penjelasan bahwa kelezatan yang dimaksud dalam definisi tersebut adalah tidak terbatas pada kelezatan jasmani tetapi juga kelezatan imaterial seperti kelezatan zikir, ibadah, pengetahuan dan sebagainya, begitu juga *al-mafṣadah* yang dimaksud bukan terbatas pada rasa sakit yang bersifat jasmani namun juga menyangkut kegalauan non inderawi. Dengan kata lain *al-maṣlahah* maupun *al-mafṣadah* tidak hanya menyangkut kelezatan di dunia namun juga kelezatan di akhirat nanti.

Baik al-Ghazâlî maupun ar-Râzî mengisyaratkan *al-maṣlahah* pada dua hal yakni *al-maṣlahah* yang bersifat agama dan duniawi, masing masing bisa diperoleh cara *taḥṣîl* yakni mendatangkan manfaat secara langsung dan cara *ibqâ'* yakni menjaga manfaat tersebut dengan menolak kemudharatan beserta penyebab-penyebabnya. Kedua bentuk cara perolehan manfaat tersebut sesuai dengan apa yang diibaratkan oleh al-Juwainî yaitu mencari apa yang belum diperoleh dan menjaga apa yang telah diperoleh, di samping pernyataan Ibn Taimiyyah bahwa para rasul diutus untuk menghasilkan kemaslahatan dan menyempurnakannya, juga memandulkan kemafṣadatan dan meminimalkannya (ar-Raisūnî, 2009: 68, al-Būṭî, 2005: 37).

Selanjutnya adalah 'Izz ad-dîn ibn 'abd as-Salâm (1999: 12-14) mengemukakan *al-maṣlahah* dalam dua bentuk, pertama adalah *al-maṣlahah* yang bersifat hakiki yaitu kesenangan dan kenikmatan, kedua, *al-maṣlahah* berbentuk *majâzî*, yakni sebab-sebab yang dapat mendatangkan kesenangan dan kenikmatan tersebut, bahkan terkadang faktor yang mendatangkan *al-maṣlahah* tersebut adalah kerusakan (*al-mafṣadah*). Di dalam kesempatan yang lain, ia mengemukakan bahwa *maṣâliḥ* ada empat macam yakni kelezatan (*al-laẓẓah*) dan penyebab-penyebabnya, kesenangan (*al-afrâḥ*) dan penyebab-penyebabnya, begitu pula *mafâsid* ada empat macam yaitu rasa sakit (*al-âlâm*) dan penyebab-penyebabnya, rasa suntuk (*al-ghumûm*) dan penyebab-penyebabnya.

Hemat penulis, definisi yang dikemukakan 'Izz ad-dîn ibn 'abd as-Salâm di atas, memperlihatkan bahwa ia hendak menjelaskan dua hal terkait dengan *al-maṣlahah* maupun *al-mafṣadah* sebagai lawannya, pertama terkait dengan makna yang masing-masing memiliki dua makna yaitu makna *haqîqî* yaitu jika *al-maṣlahah* bermakna manfaat sedang *al-mafṣadah* bermakna kerusakan, dan makna *majâzî* yaitu penyebab-penyebab yang mendatangkan makna *haqîqî* tersebut. Hal yang kedua terkait dengan cakupan masing-masing yang tidak hanya terbatas aspek duniawi namun juga aspek ukhrawi, oleh sebab itu 'Izz ad-dîn ibn 'abd as-Salâm mengungkapkan *al-maṣlahah* duniawi dengan kata "*al-laẓẓah*" sedang *al-maṣlahah* ukhrawi dengan kata "*al-afrâḥ*", begitu pula *al-mafṣadah* duniawi diungkapkan dengan kata "*al-âlâm*" sedang *al-mafṣadah* ukhrawi dengan kata "*al-ghumûm*".

Salah seorang ulama yang dikenal sebagai pakar ilmu *al-maqâṣid asy-syarî'ah* sekaligus tokoh yang sukses mensistematiskan ilmu tersebut (ar-Raisûnî, 2009: 78), yaitu asy-Syâtibî (1997: 15-18) mendefinisikan *al-maṣlahah* dari dua aspek, aspek pertama adalah segi terjadinya *al-maṣlahah* dalam kenyataan, dan aspek

kedua adalah segi kebergantungan *al-maṣlaḥah* pada tuntunan syariat. Segi pertama yang dimaksud adalah kemaslahatan yang sesuai dengan kehendak diri (*syahwat*) dan akal manusia secara mutlak dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kesempurnaan hidupnya sehingga manusia merasakan kenikmatan, segi ini disebut dengan *al-maṣlaḥah duniyawiyyah 'âdiyah* yakni kemaslahatan yang dipandang dari aspek dunia *an sich* dengan adat kebiasaan yang menjadi parameter perolehannya. Segi yang kedua adalah kemaslahatan yang merupakan tujuan dari penetapan hukum syara'. *Al-maṣlaḥah* segi ini adalah kemaslahatan yang murni dan sebenarnya (*al-maṣlaḥah al-haqîqî al-mu'tabarah*) meskipun akal dan kehendak manusia menduga *al-maṣlaḥah* tersebut tercampur dengan *al-mafṣadah* sehingga akal dan kehendak manusia menilainya sebagai *al-maṣlaḥah* yang diunggulkan (*al-maṣlaḥah al-maghlûbah*).

Hemat penulis apa yang dipikirkan asy-Syaṭibî di atas hendak membedakan dua pemahaman terhadap *al-maṣlaḥah* yakni *al-maṣlaḥah* yang dipahami oleh akal dan kehendak manusia yang disebut *al-maṣlaḥah majâzî* yang berorientasi duniawi saja dan *al-maṣlaḥah* yang ditetapkan oleh syara' yang merupakan *al-maṣlaḥah* sebenarnya (*al-maṣlaḥah al-haqîqî*) yang ditujukan pada kemaslahatan dunia dan akhirat. Di samping itu, asy-Syaṭibî sebagaimana dikutip oleh Ibn 'Āsyūr (2009: 72) menjelaskan bahwa *al-maṣlaḥah* adalah sesuatu yang menimbulkan kebaikan atau manfaat untuk manusia baik secara umum maupun khusus, juga kedamaian yang menenteramkan jiwa dalam kehidupan. Definisi demikian sekaligus menjelaskan dua macam *al-maṣlaḥah* yakni *al-maṣlaḥah* sosial yang menyangkut kemaslahatan umum seperti kemaslahatan jihad dan pendidikan masyarakat sebagai sarana penguatan umat, dan *al-maṣlaḥah* individual yang berorientasi pada kemanfaatan bagi individu-individu masyarakat yang pada gilirannya berdampak pada kemaslahatan sosial.

Beberapa definisi di atas menghendaki sebuah pengertian *al-maṣlaḥah* yang hakiki yakni memperoleh dan menjaga manfaat yang menjadi tujuan hidup manusia hingga al-Būṭī (2005: 38) menyatakan tidak ada khilaf kecuali sedikit sekali bahwa manfaat merupakan standar ukuran dalam menilai apakah sesuatu itu baik atau jelek, begitu pula segala hal yang mendatangkan kemanfaatan maka ia dijustifikasi sebagai manfaat. Hanya saja manfaat tersebut harus sesuai dengan tujuan-tujuan syari'at. Manfaat tersebut mencakup manfaat yang bersifat duniawi maupun ukhrawi, dan ia diperoleh dengan cara pemeliharaan agama, jiwa, akal, keturunan dan harta manusia. Pemahaman terhadap *al-maṣlaḥah* yang demikian ingin menjauhkan pemahaman terhadap *al-maṣlaḥah* yang berupa manfaat murni belaka dengan akal dan kehendak hawa nafsu manusia sebagai ukuran penentunya sehingga manfaat yang diperoleh hanya bersifat duniawi saja tanpa pertimbangan aspek agama maupun ukhrawi.

B. Karakteristik *al-Maṣlaḥah*

Beberapa pengertian tentang *al-maṣlaḥah* yang telah diberikan oleh para ulama, memunculkan beberapa hal yang dapat dijadikan karakteristik *al-maṣlaḥah* itu sendiri. Karakteristik tersebut adalah (al-Ālim, 1994: 140-148, al-Būṭī, 2005: 59-69):

1. *al-maṣlaḥah* harus bersumber pada petunjuk syara' bukan hawa nafsu dan akal belaka.

'Izz ad-dîn ibn 'abd as-Salâm (1999: 8) dan asy-Syâtibî (1997: 16) mengemukakan bahwa *al-maṣlaḥah* dan *al-mafṣadah* akhirat tidak dapat diketahui kecuali dengan syariat, Sedangkan sebagian besar *al-maṣlaḥah* dan *al-mafṣadah* dunia dapat diketahui dengan akal melalui prasangka, eksperimen dan kebiasaan sehingga sulit menemukan *al-maṣlaḥah* dan *al-mafṣadah* yang murni. *al-maṣlaḥah* dan *al-*

mafsadah yang muncul adalah relatif bertingkat dan kadang menemui kesamaan sehingga penentuan skala prioritasnya relatif sulit dan bahkan bias hingga tidak terpecahkan. Hal ini disebabkan karena akal manusia sangat terbatas oleh lingkup masa dan tempat di samping subyektifitas manusia yang kurang steril dari kepentingan-kepentingan yang tidak dibenarkan oleh syara' (al-'Ālim, 1994: 140-141).

2. *al-maṣlahah* dan *al-mafsadah* syariah tidak terbatas pada dunia saja namun juga mencakup dunia dan akhirat baik dari sisi masa maupun tempat.

Setiap aktifitas yang dapat mendatangkan kemasalahatan bagi pelakunya meskipun kemasalahatan tersebut baru diperoleh di masa yang akan datang maka bisa disebut sebagai *al-maṣlahah*, oleh karena itu pensyariaan hukum islam diorientasikan pada nilai ibadah demi kemaslahatan dunia dan akhirat, meskipun kemaslahatan tersebut nampak bergantung pada kehidupan dan interaksi duniawi. Dengan kata lain dapat dikatakan sistem hukum islam dibentuk berdasar asas pencarian kemaslahatan dunia sebagai jalan untuk memperoleh kebahagiaan akhirat. Hal ini sesuai dengan pernyataan al-Qarāfi bahwa tidak ditemukan sebuah kewajiban bagi manusia kecuali kewajiban kepada Allah juga terkandung di dalamnya (al-Būṭi, 2005: 59, 61). Bentuk sistem hukum yang demikian memunculkan konsep hukum yang bersifat ibadah (*ta'abbudī*) dan hukum yang sesuai dengan kebutuhan manusia dalam menjalankan kehidupan dan interaksi sesamanya, di samping konsep kewajiban bagi hamba (*haqq al-'abd*) yang hak penggugurannya tergantung pada manusia dan kewajiban kepada Allah (*haqq Allah*) yang manusia tidak memiliki hak menggugurkannya (al-Būṭi, 2005: 65).

3. *al-maṣlahah* dan *al-maṣadah* syari'ah tidak terbatas pada kenikmatan materi saja akan tetapi juga berorientasi pada kenikmatan jasmani dan rohani. Hal ini sesuai dengan fitrah manusia untuk beragama dan menjalankannya dengan taat beribadah guna memperoleh kebahagiaan rohani.
4. *al-maṣlahah* agama merupakan sendi utama atau pokok sekaligus prioritas bagi *al-maṣlahah* yang lainnya seperti jiwa, akal, keturunan dan harta. Hal yang perlu diperhatikan dari karakteristik ini antara lain: Pemberlakuan semua bentuk kemaslahatan yang harus tunduk di bawah payung syara' berdasar dalil atau sumber hukum yang berlaku dengan menjadikan kemaslahatan agama di atas kemaslahatan lainnya. Oleh karena itu, penentuan hukum atas sebuah *al-maṣlahah* yang bertentangan dengan ketentuan dalil hukum islam adalah tidak dibenarkan.

Pada dasarnya kemaslahatan ataupun kerusakan di dalam perbuatan manusia adalah hasil atau implikasi dari status hukum-hukum syara' yang berupa kewajiban, larangan maupun pilihan. Jika tidak demikian maka kemaslahatan perbuatan tersebut bukan lagi menjadi sub dari agama, namun ia justru menjadi sumber bagi agama sebagaimana yang diberlakukan oleh para filosof hukum positif. Kebiasaan eksperimentatif atau ukuran akal dan pengalaman tidak dibenarkan untuk memahami kemaslahatan manusia secara independen tanpa didukung oleh ketentuan syara', seperti kebutuhan sosial pada pemberlakuan riba atas dasar pendapat para ekonom dan sebagainya.

Karakteristik *al-maṣlahah* versi syariah di atas, sekaligus menunjukkan perbedaannya dengan konsep *al-maṣlahah* versi kalangan filsafat hukum positif. Simak saja misalnya Jeremy Bentham, seorang tokoh aliran utilitarianisme-individual, menyatakan bahwa tidak disangkal tentang keutamaan *al-maṣlahah* atau manfaat sebagai pengikat antara moral dan politik,

hanya saja ikatan ini bersifat lahiriyah saja sehingga manusia berbeda cara dalam memperoleh manfaat tersebut sekaligus hasil yang berbeda pula. Persoalan tentang makna *al-maṣlahah* atau manfaat sebenarnya telah menjadi perdebatan sejak era Socrates hingga menimbulkan berbagai aliran pemikiran, sebagian tokoh seperti Jeremy Bentham dan Hobbes mengukurnya dengan kebahagiaan individu, sedangkan sebagian lainnya seperti John Rawls mengukurnya dengan kebahagiaan umum. Perbedaan ini disebabkan karena manusia mempunyai pengalaman yang berbeda dalam menggapai tujuan yang ingin dicapainya (al-Būṭī, 2005: 40-42, Tanya dkk, 2010:90-91).

Jeremy Bentham sebagaimana dikutip oleh (Tanya dkk, 2010:93) menyatakan apa yang cocok untuk kepentingan individu adalah apa yang cenderung untuk memperbanyak kebahagiaan, kepentingan masyarakat dapat diukur dengan kesenangan individu sebagai anggota masyarakat. Kebebasan dan keamanan individu yang terjamin sehingga dapat memaksimalkan kebahagiaan adalah kunci kepentingan umum terpenuhi. Aturan atau hukum harus bisa mengusahakan kebahagiaan maksimum individu. Inilah standar etik yuridis dalam kehidupan sosial. Setiap orang memiliki kebebasan penuh untuk meraih kepentingannya dan serentak memberikan kebebasan kepada orang lain untuk mengejar kepentingan dirinya sehingga seluruh masyarakat akan berkembang semaksimal mungkin dan itulah kepentingan umum. Pemikiran demikian memunculkan adagium yang terkenal di kalangan aliran utilitarianisme yaitu *The greatest happiness of the greatest number* (kebahagian yang paling besar adalah kebahagiaan mayoritas orang sebanyak mungkin) yang menjadi tujuan kehidupan (Ali, 2002: 267, Huijbers, 1995: 196).

Pemikiran Bentham di atas mendapat kritik muridnya yakni John Stuart Mill yang berpikir bahwa pencapaian kebahagiaan memang merupakan hak individu, namun ia harus

mempertimbangkan kepentingan orang lain, hal ini merupakan rasa keadilan bahkan ia harus ditempatkan pada porsi yang utama. Pemikiran ini dikenal sebagai utilitarianisme “rata-rata” (*average utilitarianism*) (Tanya dkk, 2010:93-94, Ali, 2002: 271).

Baik pemikiran utilitarianisme individual dan maupun utilitarianisme rata-rata di atas, telah mendapat kritik dari John Rawls. Menurutnya keadilan terletak pada kepemilikan yang proporsional terhadap mereka yang paling tidak beruntung tanpa membuat orang lain menderita dan yang bersangkutan menjadi parasit. Oleh karena itu prinsip perbedaan status ekonomi sosial dengan keberpihakan pada mereka yang kurang beruntung dan persamaan setiap orang atas kesempatan dalam mendapatkan kesejahteraan menjadi tawaran teorinya. Sehingga keadilan dan kesejahteraan bersama dapat berkembang (Tanya dkk, 2010:95). Masyarakat yang baik adalah masyarakat yang mengandung individu yang baik di dalamnya. Kebaikan dapat dikarakterisasi sebagai kebaikan rasional dalam arti dapat diharapkan oleh setiap anggota masyarakat. Hal yang terpenting adalah keseimbangan antara kepentingan-kepentingan individu dan bersama sehingga saling melengkapi (Huijbers, 1995: 193-194)

Perdebatan di atas menunjukkan kebingungan para filosofis dalam meletakkan ukuran yang baik dan jelek secara benar bagi *al-maṣlaḥah* atau manfaat sehingga pertarungan konsep tersebut tidak ada hentinya. Dalam konteks ini (al-Būṭī, 2005: 39) berkomentar bahwa jika ulama usul memandang *al-maṣlaḥah* atau manfaat dari dua aspek yakni dunia akhirat, maka tidak begitu halnya dengan para tokoh filsafat khususnya aliran utilitarianisme yang memandang *al-maṣlaḥah* hanya bersifat materi duniawi *an sich* yang diperoleh dari pengalaman inderawi atau sehingga hasil yang diperoleh berbeda antara individu yang satu dengan individu yang lain. al-Būṭī (2005: 44-54) kemudian menyimpulkan beberapa karakteristik *al-maṣlaḥah* di kalangan tokoh-tokoh filsafat hukum positif sebagai berikut:

- a. Dari segi waktu, ukuran *al-maṣlaḥah* dan *al-mafṣadah* yang ditawarkan adalah terbatas pada masa di dunia saja.
- b. Nilai yang diukur adalah kesenangan materi-inderawi saja baik secara individu maupun masyarakat.
- c. Agama dianggap sebagai sub dari kepentingan *al-maṣlaḥah* yang lain, dalam arti agama tidak menjadi asas dan prioritas namun hanya media pelengkap dalam merealisasikan aspek-aspek *al-maṣlaḥah*, sehingga agama harus menyesuaikan *al-maṣlaḥah* yang dikehendaki manusia.

Alhasil, *al-maṣlaḥah* yang dipercayai oleh aliran ini akan dijadikan dasar pembentukan hukum padahal *al-maṣlaḥah* yang dimaksud jelas bersumber dari egoisme individu dan hanya melingkupi kebutuhan-kebutuhan jasmani dan keinginan-keinginan manusiawi. (al-Būṭī, 2005: 58).

C. Kualifikasi (*ḍawâbiṭ*) *al-Maṣlaḥah*

Al-maṣlaḥah bukanlah dalil syari'ah yang independen atau spesifik seperti halnya al-Quran, as-Sunnah, ijma' maupun *qiyâs*. Ia adalah makna universal yang diinduksikan dari akumulasi hukum-hukum parsial yang telah diambil dari dalil atau sumber-sumber hukum syari'ah dan mempunyai tujuan untuk kemaslahatan hamba Allah di dunia dan akhiratnya. Oleh karena itu makna universal ini selalu melekat atau berkaitan dengan hukum-hukum parsial tersebut (al-Būṭī, 2005: 127-130). Universalitas makna *al-maṣlaḥah* yang demikian luas dan umum menuntut adanya standarisasi terhadap *al-maṣlaḥah* itu sendiri agar tidak terjadi pendistorsian hakikat maknanya dalam pengambilan *al-maṣlaḥah* sebagai dalil hukum berikut dan penerapannya. Dalam hal ini, al-Būṭī (2005: 126) mengemukakan beberapa

26 arat kualifikasi untuk sebuah *al-maṣlahah* dapat dikategorikan sebagai *al-maṣlahah* yang sebenarnya, antara lain 26 in *al-maṣlahah* tersebut harus terintegrasi dalam *al-maqâṣid asy-syari'ah*, tidak bertentangan dengan al-Quran, tidak bertentangan dengan as-Sunnah, tidak bertentangan dengan *qiyâs*, tidak melenyapkan *al-maṣlahah* yang kedudukannya lebih urgen atau yang setingkat dengannya.

Berikut penjelasan masing-masing tersebut:

Pertama: *al-maṣlahah* harus terintegrasi dalam *al-maqâṣid asy-syari'ah* 9

Secara esensial, *al-maqâṣid asy-syari'ah* merupakan upaya penjagaan terhadap 67 o lima prinsip universal (*al-kulliyah al-khamsah*) yakni agama, jiwa, akal, keturunan dan harta. Segala sesuatu yang menjamin lima prinsip tersebut terjaga maka ia disebut *al-maṣlahah*, sedangkan segala hal yang menyebabkan lima prinsip tersebut hilang atau lenyap maka ia disebut *al-mafṣadah*. Oleh karena itu, semua hukum-hukum syariah yang teknis dan parsial dan beragam secara mendasar tidaklah lepas dari nilai tujuan untuk penjagaan terhadap lima prinsip tersebut yang dikenal dengan *al-maqâṣid asy-syari'ah*.²²

Kelima tujuan tersebut merupakan sarana untuk merealisasikan tujuan yang lebih universal dan utama yaitu mengenal Allah sekaligus pengukuhan posisi kehambaan manusia terhadap Allah sebagaimana hal ini merupakan tujuan utama penciptaan manusia. Oleh sebab itu legislasi syariah sebenarnya adalah ditujukan untuk memanasifestasikan kebahagiaan manusia baik di dunia maupun di akhirat sehingga orientasi hukum islam selalu menyangkut hubungan kehidupan dunia dan akhirat. Pemikiran demikian menyebabkan pengecualian beberapa hal untuk dianggap sebagai *al-maṣlahah*, antara lain:

- a. Sesuatu yang intisarinya bertentangan dengan lima

²² Al-Būṭī., 2005, hlm. 127-133).

prinsip universal seperti pelepasan diri dari keterikatan ibadah, berorientasi pada kenikmatan zina, bersentuhan dengan hal-hal yang memabukkan yang secara sepintas kesemuanya mengandung *al-maṣlahah* dalam arti kenikmatan padahal secara esensi hal tersebut mengandung arti kemafsadatan karena bertentangan dengan lima prinsip universal yang menjadi standar *al-maṣlahah*

- b. Sesuatu yang instisarinya tidak bertentangan dengan lima prinsip universal, namun ia berubah terbalik menjadi sesuatu yang bertentangan dengan esensi lima prinsip universal tersebut akibat tujuan atau i'tikad yang jelek dan tidak benar. Oleh karena itu, sesuatu dapat dikatakan *al-maṣlahah* atau tidak menurut syariah bergantung juga pada sebuah i'tikad atau tujuan. Misalnya, jihad adalah hal yang baik karena mengandung *al-maṣlahah* yakni menjaga agama, namun ia dapat dijustifikasi sebagai *al-mafsadah* ketika jihad tersebut dimaksudkan untuk mempertunjukkan keberanian atau kesombongan atau tujuan lain yang dibenarkan selain mempertahankan eksistensi agama (*hifz ad-dîn*)

Dengan demikian, niat mempunyai peran penting di sini karena hukum syariah selalu dihubungkan pada orientasi kepentingan dunia dan akhirat, terlebih hukum-hukum ibadah yang diorientasikan pada perolehan pahala di akhirat, sekalipun hukum bisnis yang menyangkut hubungan manusia sesamanya dimana standar utama sah atau tidaknya transaksi bisnis bergantung pada aspek lahiriyah dari syarat dan rukunnya bukan pada niat, namun i'tikad atau niat yang rusak tetap harus dipertanggungjawabkan kelak di akhirat (al-Būṭî, 2005: 127-139-140).

Hal di atas sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh asy-Syâṭibî (1997: 230-231) bahwa tujuan legislasi hukum syariat adalah kemaslahatan manusia yang berorientasi pada *reward* dunia dan akhirat. Oleh karena itu orang yang menjalankan syariat dengan tujuan selain tujuan legislator berarti secara hakikat ia tidak menjalankan syariat atau seperti halnya orang yang menjalankan apa yang selain diperintah dan meninggalkan apa yang telah diperintah oleh Allah.

33

Kedua: *al-maṣlahah* tidak boleh bertentangan dengan al-Quran

Kualifikasi ini mengecualikan *al-maṣlahah* yang bertentangan dengan al-Quran antara lain seperti *al-maṣlahah* ilusi (*al-maṣlahah mauhūmah*) yang tidak memiliki sandaran pada sumber hukum asal (*al-aṣl*) yang dapat dijadikan analogi. Maksudnya adalah *al-maṣlahah* ini bertentangan dengan dalil al-Quran yang berupa *naṣṣ qat'ī* maupun *zâhir*. Maksud *naṣṣ qat'ī* adalah teks yang sudah jelas tanpa kemungkinan adanya asumsi lain seperti teks yang masih samar atau teks yang masih membutuhkan pengkhususan makna di dalamnya. Hal ini disebabkan *al-maṣlahah* yang didasarkan pada dalil yang ke-*qat'ī*-annya sudah jelas (*al-maṣlahah qat'iyyah*) tidak dapat dikalahkan atau dimentahkan dengan *al-maṣlahah* yang di dasarkan dalil yang *ḡanniyyah* (*al-maṣlahah ḡanniyyah*) terlebih *al-maṣlahah mauhūmah* (al-Būṭî, 2005: 127-143-151).

Sedangkan maksud *naṣṣ zâhir* adalah dalil yang bukan *qat'ī* namun secara asal dan kebiasaan umum ia menunjukkan makna tertentu, hanya saja ia masih mengandung kemungkinan adanya asumsi lain yang diunggulkan. Meskipun demikian, sisi kewajiban pengamalan atas dalil ini adalah mutlak (*qat'ī*) tanpa khilaf selama tidak ada *qar'inah* baik dari syariah, logika, bahasa dan kebiasaan umum yang dapat mengeluarkan makna dalil *zâhir* tersebut (al-Būṭî, 2005: 144).

Contoh dalam hal tersebut adalah ijtihad seseorang terhadap ayat pendistribusian zakat (*innama aṣ-ṣadaqātu li al-fuqarâi wa al-masâkîni...*(QS, at-Taubah: 60)) yang memandang kesetiakawanan sebagai *al-maṣlahah*-nya dan prioritas urusan sosial sebagai alasan (*illat*)-nya dalam pensyariaan zakat sehingga harta zakat tersebut digunakan untuk fasilitas umum seperti pembangunan rumah sakit, maka secara asasi ijtihad dengan dalil *al-maṣlahah* yang demikian bertentangan makna teks dalam *naṣṣ* maupun makna yang mendekati dengan ungkapan *naṣṣ* al-Quran tersebut.

Ketiga: *al-maṣlahah* tidak boleh bertentangan dengan as-Sunnah

Maksud as-Sunnah di sini adalah suatu ketetapan yang *sanad*-nya bersambung kepada nabi berupa perkataan, perbuatan maupun penetapan, baik yang *mutawâtir* maupun *âḥâd*. Persoalan tentang perkataan nabi adalah jelas sehingga tidak perlu pembahasan, sedang mengenai perbuatan nabi yang dimaksud di sini adalah perbuatan yang tidak ada indikasi (*qarînah*) yang menunjukkan sebagai spesial untuk nabi seperti beristri lebih dari empat, atau perbuatan yang tidak ada indikasi (*qarînah*) sebagai perbuatan yang esensinya tidak berkaitan dengan penghambaan diri kepada Allah (*qurbah*) seperti makan, minum dan perbuatan nabi lainnya yang berkaitan dengan kebutuhan manusia umumnya (al-Bûṭî, 2005: 176).

Apabila terdapat suatu perbuatan nabi terlepas dari dua indikasi tersebut maka perlu untuk diperhatikan bahwasanya jika ada dalil yang menunjukkan bahwa perbuatan tersebut masih dapat dikarakteristikan dengan tujuan ibadah (*qurbah*) secara global maka ia merupakan dalil yang berstatus hukum *musytarak* antara wajib dan sunnah sehingga ia harus diarahkan pada salah satunya menurut dalil yang diunggulkan. Jika tidak ada dalil yang menunjukkan sebagai perbuatan untuk tujuan *qurbah* maka ia adalah dalil yang berstatus *musytarak* antara *mubâh*, sunnah

bahkan wajib sehingga ia harus diarahkan pada salah satu dari ketiga status hukum tersebut berdasarkan dalil yang diunggulkan (al-Būṭī, 2005: 177). Perbuatan nabi yang masih memiliki multi status hukum atau legalitas yang masih umum (*umūm al-iẓn*) inilah yang menjadi maksud as-Sunnah (*fi'liyyah*) dalam pembicaraan ini.

Sedangkan maksud penetapan (*taqrîr*) nabi adalah diam nabi atas apa yang diketahui baik berupa perkataan atau perbuatan muslim dan ia kuasa untuk mengingkarinya. *sunnah taqrîriyyah* yang dimaksud di sini adalah *sunnah taqrîriyyah* yang mengandung dalil hukum yang *musytarak* seperti *sunnah taqrîriyyah* yang mengandung makna “tidak adanya kesulitan” (*‘adam al-ḥaraj*) yang bisa menimbulkan ragam status hukum wajib, *sunnah* maupun *mubâḥ* (al-Būṭī, 2005: 177).

Hal penting yang perlu diperhatikan dalam persoalan pertentangan antara *al-maṣlaḥah* dengan *naṣṣ* adalah persoalan bentuk *al-maṣlaḥah* dan kemungkinan dapat diselaraskan atau tidak dengan *naṣṣ*. Dalam hal ini al-Būṭī (2005: 215) menjelaskan *al-maṣlaḥah* di sini ada dua macam bentuk, pertama *al-maṣlaḥah* yang tidak memiliki sandaran dalil dari sumber hukum asal (*al-maṣlaḥah mursalah*), *al-maṣlaḥah* yang demikian tidak dapat diakui manakala bertentangan dengan *naṣṣ* baik pertentangannya bersifat *kulliyyah* ataupun *juziyyah*, begitu pula *naṣṣ*-nya baik yang *qaṭ’î* ataupun *ghair qaṭ’î*. Sama halnya dengan ini adalah *al-maṣlaḥah* yang bersandar pada asas *qiyâs* manakala bertentangan dengan *naṣṣ qaṭ’î* yang jelas dari al-Quran atau *sunnah mutawâtir*.

Kedua adalah *al-maṣlaḥah* yang memiliki sandaran dalil yang diakui oleh sumber hukum asal, jika *al-maṣlaḥah* seperti ini bertentangan dengan *naṣṣ* maka urusan ini menjadi kewenangan mujtahid selama pertentangan tersebut mungkin untuk diselaraskan dengan jalan *takhṣîṣ*, atau pertentangannya berupa pertentangan antara *al-maṣlaḥah* dengan *naṣṣ ghairu qaṭ’î* seperti hadits *âḥâd*. Hal ini dikarenakan esensi ijihad di

sini adalah penyelarasan antara *naşş* yang satu dengan yang lain bukan pengunggulan *al-maşlahah* yang *pure* atas *naşş*. Dengan demikian, tidak dibenarkan *al-maşlahah* bertentangan dengan al-Quran maupun as-sunnah, jika ada hal yang dianggap *al-maşlahah* namun ia bertentangan dengan sumber hukum yang tetap maka secara mutlak ia bukanlah *al-maşlahah* sebenarnya (al-Bütî, 2005: 207).

Keempat: *al-maşlahah* tidak boleh bertentangan dengan *qiyâs*

Qiyâs merupakan sumber hukum yang diperoleh melalui jalur *istinbât* atau ijtihad, bukan melalui khabar (asy-Syâfi'î, 1309: 477). *Qiyâs* adalah metode pencarian dalil-dalil yang sesuai dengan al-Quran dan as-Sunnah dimana keduanya merupakan pengetahuan tentang kebenaran yang wajib dicari, sehingga tepat sekali kemudian asy-Syâfi'î menyatakan *lâ qiyâsa ma'a khilâfi khabarin lâzimin* yang berarti sesuatu itu bukanlah *qiyâs* manakala sesuatu itu bertentangan dengan khabar yang lazim (dalam istilah lain asy-Syâfi'î menyebutnya *khabar al-muqaddam*) yaitu al-Kitâb dan as-Sunnah (asy-Syâfi'î, tt: II.29).

16 Secara terminologis *qiyâs* dapat diartikan *ilhâqun aw raddu al-far'i 'ala al-'aşl bi 'illatin jâmi'atin fi al-ḥukm* yakni mempertemukan atau mengembalikan *far'* (peristiwa hukum yang belum diketahui ketentuan hukumnya) ke dalam *aşl* (kasus hukum yang telah ada ketentuan hukumnya dalam *naşş*) karena *'illat* yang mengumpulkan keduanya dalam satu ketentuan hukum (Siddiq, 2011: 74). Secara metodologis, asy-Syâfi'î sebagaimana dalam karyanya *al-risâlah* (1309: 40, 479, 512) dan juga *al-umm* (tt: VII.293) menyebutkan empat unsur yang setidaknya melekat dalam *qiyâs* yaitu:

- a. sumber hukum (*aşl*). dalam hal ini asy-Syâfi'î mengharuskan kembali pada *khabar al-muqaddam* yakni al-Kitâb dan al-Sunnah.

- b. Hukum *aşl* terhadap suatu peristiwa telah ada dan ditetapkan dalam *naşş* serta berwujud *ma'qū al-ma'nâ* (maknanya logis atau dapat dicerna oleh akal).
- c. Peristiwa yang dicarikan hukumnya (*far'*) tidak disebutkan secara eksplisit oleh *naşş*
- d. Adanya makna atau '*illat* hukum.

Dalam kaitan *qiyâs* dengan *al-maşlahah*, al-Būṭī (2005: 229) mengemukakan bahwa pada dasarnya *qiyâs* adalah menjaga kemutlakan *al-maşlahah* yang ada di dalam *far'* karena kesamaan '*illah* di dalam hukum asal, dalam arti '*illat* hukum tentu mempertimbangkan penjagaan terhadap *al-maşlahah*, oleh sebab itu dapat dikatakan *qiyâs* adalah menjaga *al-maşlahah* dan tidak semua penjagaan *al-maşlahah* dapat disebut *qiyâs* seperti *al-maşlahah mursalah*. Dengan demikian, '*illat* hukum menjadi kunci utama pembicaraan dalam konteks ini karena setiap persoalan yang tidak memiliki sandaran *naşş* yang jelas akan bergantung pada bagaimana mujtahid dapat mengungkapkan '*illat* atau *al-maşlahah* yang dikehendaki syariah.

Pengungkapan '*illat* atau *al-maşlahah* ini diawali dengan pengungkapan sifat yang berkaitan (*al-munâsib*) dengan petunjuk syara' terhadap '*illat* atau *al-maşlahah*, dari yang memiliki derajat kekuatan atau kejelasan pengungkapan yang paling lemah, hingga derajat pengungkapan yang tertinggi dalam arti diungkapkan secara jelas oleh *naşş* atau *ijma'* dan ditetapkan sebagai '*illat* hukum. '*Illat* tersebut dapat diperoleh dengan cara *al-munâsabah* atau dalam istilah lain adalah *al-ikhâlah*, *al-maşlahah*, *istidlâl*, *ri'âyat al-al-maqâsid*, dan *takhrîj al-manâṭ*. (al-Zuhailî, 2001: 676).

as-Subkî (tt: 282) memberi pengertian bahwa *al-munâsabah* adalah suatu sifat yang diduga kuat menjadi '*illat*, ia membagi *al-munâsabah* menjadi tiga macam: pertama, *munâsabah muâsir*, yakni *munâsabah* yang diakui *syâri'* melalui *naşş* atau *ijmâ'* atau tidak diakui *syâri'* sebagai sifat (*waşf*) tertentu dalam hukum tertentu

tetapi *wasf* itu menerbitkan hukum karena kesesuaiannya dengan *wasf* yang diakui *syâri'* secara umum. Kedua, *munâsib mulâimah*, yakni ada pengakuan *syâri'* bahwa *wasf* itu menerbitkan hukum karena jenisnya diakui tercakup dalam jenis hukum yang disebutkan *naşş* maupun *ijmâ'*. Ketiga, *munâsib mursal*, yakni bila *wasf* itu tidak mendapatkan petunjuk yang diakui atau tidak diakui oleh syara' (as-Subkî, tt: 282-283).

Sedangkan al-Bûî (2005: 234-243) membagi sifat *munâsib* menjadi beberapa tingkatan:

- a. Sifat yang dinegasi (*ilghâ'*) oleh *syâri'* secara jelas.
- b. Sifat yang tidak dinegasikan maupun diakui oleh *syâri'* yang dalam hal ini terdapat dua bentuk yakni *munâsib mursal gharîb* dan *munâsib mulâim mursal* atau dikenal dengan *al-maşlahah mursalah*
- c. Sifat *munâsib* yang tidak dinyatakan sebagai '*illat hukum* secara jelas oleh *naşş* maupun *ijmâ'*, namun *naşş* maupun *ijmâ'* tersebut memberikan ketetapan hukum syariah yang sesuai dengan sifat tersebut, seperti hukum *me-qaşr* solat dalam berpergian adalah sesuai dengan sifat *masyaqqah* yang butuh sebuah keringanan. Sifat *munâsib* demikian terdapat pada dua *munâsib* yang dikenal yakni *munâsib gharîb* dan *mulâim munâsib*.
- d. Sifat yang menginformasikan ketentuan hukum karena '*illat hukum* yang telah diungkapkan oleh *naşş* maupun *ijmâ'* secara jelas, sifat ini dikenal dengan *munâsib muaşşir*. Misalnya, alasan "kecil" yang menyebabkan ketentuan hukum penguasaan harta terhadap anak yang masih kecil, larangan perputaran harta hanya di tangan borjuis dalam kaitannya dengan hukum *fai'* dan sebagainya yang '*illat* kesemuanya sekaligus ketentuan hukumnya diungkapkan secara jelas oleh *naşş* maupun *ijmâ'*.

Adanya stratifikasi sifat *munâsib* di atas dikarenakan perbedaan tingkat kejelasan syara' dalam menyatakan sifat *munâsib* tersebut. Oleh karena itu dapat dikatakan di sini bahwa *munâsib mursal gharîb* adalah *munâsib* paling lemah daripada *munâsib* yang lain karena pengungkapannya yang samar di samping intervensi logika mujtahid yang kuat terhadap penentuannya, sedang sifat *munâsib* yang paling kuat adalah *munâsib muaşşir*, kemudian *munâsib mulâim* yang berada di tingkatan bawahnya (al-Būţî, 2005: 244).

Sifat-sifat *munâsib* dan macamnya inilah yang dimaksud sebuah *al-maşlahah* tidak boleh bertentangan dengannya, atau dengan kata lain *al-maşlahah* tidak boleh bertentangan dengan *munâsib* yang ada dalam *qiyâs* atau yang disebut juga dengan *al-maşlahah aqyisah*. Namun tidak menutup kemungkinan manakala terjadi pertentangan di dalam internal *munâsib* (*al-maşlahah aqyisah*) maupun dengan *al-maşlahah* lain secara umum, seperti pertentangan antara *munâsib mulâim* dan *munâsib mursal* yang sama-sama ditemukan dalam sebuah persoalan hukum, jika terjadi demikian maka *munâsib* yang lebih kuat *i'tibarnya* harus diunggulkan daripada *munâsib* yang lain (al-Būţî, 2005: 244-245). Misalnya minuman bir, sebagian ulama memandang ada dua sifat yang dikandung di dalamnya, pertama minuman itu mendatangkan manfaat sebagai minuman yang bisa menenangkan pikiran (dalam hal ini dapat dianggap sebagai *al-maşlahah mursalah*), dan sifat lainnya adalah ia termasuk kategori minuman yang memabukkan (dalam hal ini *'illat* dalam *qiyâs* terhadap *khamr* atau termasuk jenis *al-maşlahah aqyisah*). Posisi hukum yang demikian mengharuskan pengunggulan *al-maşlahah aqyisah* daripada *al-maşlahah mursalah* karena kedudukan *al-maşlahah aqyisah* yang lebih tinggi daripada *al-maşlahah mursalah* sehingga hukum minuman bir adalah haram (al-Būţî, 2005: 245).

Intinya, *al-maşlahah* tidak bisa diberlakukan manakala ia bertentangan dengan *qiyâs* yang benar, baik *al-maşlahah* tersebut

tidak mempunyai sandaran legalitas dalam syariat seperti *al-maṣlaḥah mursalah*, ataupun *al-maṣlaḥah* tersebut bersandar pada sifat yang diungkapkan dan diakui syariah (*munâsib mu'tabar*) seperti *al-maṣlaḥah* yang ada dalam *qiyâs* (*al-maṣlaḥah aqyisah*) yang bertentangan dengan *al-maṣlaḥah aqyisah* yang lebih kuat darinya (al-Būṭî, 2005: 259). Dengan demikian, maksud *al-maṣlaḥah* tidak boleh bertentangan dengan *qiyâs* adalah *al-maṣlaḥah* tersebut tidak bertentangan dengan *al-maṣlaḥah* atau *munâsib* yang berlaku di dalam *qiyâs* yang lazim dikenal dengan *al-maṣlaḥah aqyisah* seperti *munâsib muassir*, *munâsib mulâim*, *munâsib mursal* dan *munâsib mulghâ*.

Kelima : *al-Maṣlaḥah* tidak boleh menafikan *al-Maṣlaḥah* lain yang urgensitasnya lebih tinggi atau sederajat

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa *al-maṣlaḥah* memiliki lingkup yang luas hingga para ulama mengklasifikasikan beragam kategorisasi *al-maṣlaḥah* berdasarkan ragam karakteristiknya, di samping itu *al-maṣlaḥah* diketahui juga memiliki beragam tingkatan berdasarkan urgensitasnya. Karakteristik *al-maṣlaḥah* yang demikian menyebabkan kebutuhan sebuah analisis yang tajam khususnya bagi seorang mujtahid dalam memilih *al-maṣlaḥah* yang tepat diantara anasir-anasir *al-maṣlaḥah* yang ada untuk dijadikan dasar pengambilan keputusan hukum terhadap persoalan yang hendak dipecahkan. Kebutuhan analisis tersebut semakin diperlukan manakala beberapa *al-maṣlaḥah* yang ditemukan ternyata bertentangan satu sama lain dalam satu sifat hukum (*manâṭ*) sedangkan tugas mujtahid harus mengambil satu *al-maṣlaḥah* sebagai dasar hukum dengan membuang *al-maṣlaḥah* yang lainnya.

Dalam kondisi di atas, penerapan skala prioritas bagi *al-maṣlaḥah* yang satu atas *al-maṣlaḥah* yang lain berdasarkan tingkat urgensitasnya menjadi penting untuk diperhatikan, sehingga *al-maṣlaḥah* yang tingkat urgensitasnya lebih tinggi

harus didahulukan atas *al-maṣlahah* yang tingkat urgensitasnya lebih rendah, begitu pula pada aspek *al-mafsadah* dimana *al-mafsadah* yang lebih ringan harus diprioritaskan daripada *al-mafsadah* yang berdampak lebih besar (al-Būṭī, 2005: 260).

Contoh dalam pembahasan ini misalnya adalah fenomena penunaian solat secara berjamaah dengan imam yang tidak ditemukan kecuali orang *fâsiq*, dalam hal ini terdapat dua pertentangan *al-maṣlahah* yakni penunaian ibadah solat secara berjamaah (sebagai *al-maṣlahah al-ḥâjiyah*) dan anjuran memilih imam berkriteria *ṣâliḥ* (sebagai *al-maṣlahah taḥsîniyah*). Keputusan hukum yang dapat diambil dalam keadaan demikian adalah ibadah solat tetap ditunaikan secara berjamaah karena pertimbangan *al-maṣlahah al-ḥâjiyah* yang lebih diprioritaskan daripada ibadah solat secara berjamaah tersebut gugur akibat pertimbangan karena tidak ada imam yang berkriteria *ṣâliḥ* atau memprioritaskan *al-maṣlahah taḥsîniyah*.

Alhasil, keputusan hukum tidak dapat ditentukan oleh jenis *al-maṣlahah* secara mutlak, namun ia bergantung pada kualitas pencapaian *al-maṣlahah* pada tingkatan urgensitas yang terkuat dalam menghubungkannya pada sifat hukum. *al-maṣlahah* akan bersesuaian dengan hukum jika tidak terdapat pertentangan antara *al-maṣlahah* tersebut dengan *al-maṣlahah* yang lebih kuat atau setara dengannya (al-Būṭī, 2005: 281). Oleh karena itu aspek kesesuaian sifat hukum (*munâsabah*) sangat penting daripada *al-maṣlahah* itu sendiri secara mutlak, karena *munâsabah* dapat menentukan *al-maṣlahah* yang diprioritaskan.

Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa jika *munâsabah* ditemukan maka *al-maṣlahah* akan ditemukan pula di dalamnya, tidak demikian sebaliknya dimana *al-maṣlahah* terkadang ditemukan namun ia tidak sampai memenuhi kriteria *munâsabah*. Jika eksistensi *munâsabah* ditentukan ada atau tidaknya pertentangan, dalam arti *munâsabah* tidak berlaku manakala

terjadi pertentangan, maka tidak demikian halnya dengan *al-maṣlaḥah*, sehingga baik *al-maṣlaḥah* yang unggul (*râjih*) atau yang diunggulkan (*marjūh*) terkadang bertentangan dengan *al-mafṣadah* yang mengiringinya (al-Būṭî, 2005: 282).

D. Pembagian *al-Maṣlaḥah*

Para ulama ushul fikih membagi *al-maṣlaḥah* ke dalam pembagian yang beragam dengan aspek tinjauan yang berbeda pula. Pembagian *al-maṣlaḥah* terus mengalami perkembangan klasifikasi yang semakin terinci berdasarkan karakteristiknya sejak *al-maṣlaḥah* menjadi sebuah sub tema permasalahan teori hukum islam hingga menjadi sebuah disiplin ilmu tersendiri, bahkan lingkup *al-maṣlaḥah* atau *al-al-maqâṣid asy-syarî'ah* mengalami perluasan dari yang ada sebelumnya (al-Ālim, 1994: 149, an-Najjâr, 2008: 49-50). Berikut penjelasan tentang pembagian *al-maṣlaḥah*.

1. Ditinjau dari Aspek Pengakuan Syariat sebagai *Al-Maṣlaḥah*

Ditinjau dari aspek ini, *al-maṣlaḥah* terbagi menjadi ¹⁹ tiga macam yakni *al-maṣlaḥah mu'tabarah*, *al-maṣlaḥah mulghah* dan *al-maṣlaḥah mursalah*. Pembagian *al-maṣlaḥah* demikian merupakan pembagian yang pertama kali dikemukakan oleh al-Ghazâlî, kemudian diikuti oleh ahli usul pada umumnya (ar-Raisūnî, 2009: 130, al-Ālim, 1994: 153). Masing-masing *al-maṣlaḥah* tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) *al-maṣlaḥah al-mu'tabarah*

al-maṣlaḥah al-mu'tabarah adalah *al-maṣlaḥah* yang diterima atau diperhitungkan oleh syara' sehingga tidak ada keraguan tentang keabsahannya dan tidak ada pertentangan dalam pengamalannya, bahkan jika tidak diamalkan termasuk bertentangan dengan syariat, contohnya adalah hukum

47

qiyâs sebagai bentuk perlindungan terhadap jiwa, larangan memakan harta orang lain secara batil sebagai bentuk perlindungan harta dan sebagainya (asy-Syâtibî, 1988: 352, Syalabî, 1985: 254). *Al-maṣlaḥah* demikian merupakan *ḥujjah* dan perolehannya dapat ditempuh melalui *qiyâs*, yakni memperoleh hukum dari logika *naṣṣ* dan *ijmâ'*, contohnya adalah segala makanan dan minuman yang memabukkan adalah haram, sebagai peng-*qiyâs*-an terhadap *khamr* yang haram karena perlindungan terhadap akal yang menjadi alasan hukumnya (al-Ghazâlî, 1993: 174).

9

2) *al-maṣlaḥah al-mulghah*

al-maṣlaḥah al-mulghah adalah *al-maṣlaḥah* yang ditunjukkan kebatilannya oleh syara' melalui penetapan hukum terhadapnya. Seperti *al-maṣlaḥah* bagi seorang peminum *khamr* yang merasa ringan dari kesusahan dunia, *al-maṣlaḥah* bagi seorang pengecut ketika absen dari medan perang, *al-maṣlaḥah* bagi pemakan riba dengan pertambahan harta, *al-maṣlaḥah* berupa kesembuhan dengan bunuh diri bagi pasien yang sakit kronis dan sebagainya.

Kesemuanya merupakan *al-maṣlaḥah* individu yang ditolak oleh syara' dan para ulama sepakat tidak melegalkan *al-maṣlaḥah* ini untuk dijadikan sebagai landasan penetapan hukum (Imâm, t.th: 199-200). Dalam ungkapan lain, ar-Raisûnî (2009: 133) mendiskripsikan *al-maṣlaḥah mulghah* dengan pengertian *al-maṣlaḥah* yang mengandung sisi kemafsadatan yang lebih besar daripada sisi kemaslahatan, atau sisi kemudharratannya melebihi sisi kemanfaatan yang dikandung.

19

3) *al-maṣlaḥah al-mursalah*

47

al-maṣlaḥah al-mursalah adalah *al-maṣlaḥah* yang tidak ada bukti syara' dalam bentuk *naṣṣ* tertentu yang membatalkannya maupun melegimitasinya (al-Ghazâlî,

1993: 174). Lebih detil lagi, Muḥammad bin Ḥasan al-Jaizânî (1996: 243) merumuskan *al-maṣlaḥah mursalah* sebagai *al-maṣlaḥah* yang tidak disertai dalil khusus dari al-Quran, Hadits, *ijmâ'* atau *qiyâs* yang melegimitasi atau menolaknya, namun ia tidak lepas dari dalil umum. Jadi *al-maṣlaḥah* ini tidak bersandar pada dalil tertentu, namun ia bersandar pada *al-maqâṣid asy-syarî'ah*. Jadi *al-maṣlaḥah al-mursalah* tidak mengikuti dalil tertentu namun berpijak pada dalil universal dan kaidah-kaidah umum⁷ (ar-Raisûnî, 2009: 139), Oleh karena itu *al-maṣlaḥah* ini dinamakan "*mursalah*" karena tidak ada petunjuk syara' yang memperhitungkannya sebagai *al-maṣlaḥah* dan tidak ada pula petunjuk syara' yang menolaknya (Imâm, t.th: 200).

Soal kehujjahannya, al-Ghazâlî (1993: 174) memposisikan *al-maṣlaḥah mursalah* sebagai *al-maṣlaḥah* yang harus dianalisis lebih lanjut, atau Ibnu 'Āsyūr sebagaimana dikutip ar-Raisûnî (2009: 139) menyebut posisi al-Ghazâlî terhadap *al-maṣlaḥah mursalah* yang demikian dengan ungkapan "*innahu aqbalah wa adbarah*" yakni posisi al-Ghazâlî yang di antara menerima dan menolak.

Adapun mengenai pengamalannya, asy-Syâṭibî sebagaimana dikutip oleh ar-Raisûnî (2009: 140) membatasinya dengan kualifikasi pengamalan masalah *mursalah* sebagaimana yang berlaku di dalam mazhab Maliki yakni antara lain: pertama, *al-maṣlaḥah* harus masuk dalam kategori *al-maqâṣid asy-syarî'ah*. Kedua, *al-maṣlaḥah* tersebut harus bersifat riil atau nyata bukan sebuah asumsi dan ketiga, ada ruang rasionalisasi dan tidak mengenai persoalan ibadah.

Terkait dengan karakteristik *al-maṣlaḥah mursalah* yang demikian, ada penyebutan yang berbeda-beda terhadap *al-maṣlaḥah musalah* di kalangan ulama. Misalnya: al-Juwaini maupun as-Sam'ânî menyebut *al-maṣlaḥah musalah* dengan

istilah *al-istidlâl*, al-Ghazâlî menyebutnya dengan *al-istişlâh*, dan asy-Syaukânî menisbatkan sebutan ulama ushul fikih terhadap *al-maşlahah mursalah* dengan istilah *al-istidlâl al-mursal* (asy-Syaukânî, 2000: 989, ar-Raisûnî, 2009: 137-138),

al-Bûṭî (2005: 329) menyebutkan bahwa perbedaan penyebutan terhadap *al-maşlahah mursalah* di atas sesungguhnya berdasarkan pada maksud yang sama. Perbedaan penyebutan tersebut timbul karena perbedaan sudut pandang: Pertama, sebagian ulama melihat dari sisi *al-maşlahah* yang akan dihasilkan. Kedua, sebagian lain melihat dari sisi keselarasan sifat dengan hukum yang akan ditimbulkan nantinya. Ketiga, sebagian melihat pada proses pembentukan hukum atas *al-maşlahah* atau sifat yang selaras tadi.

Alhasil, pengklasifikasian *al-maşlahah* seperti di atas dapat menjadi pedoman yang memudahkan dalam penetapan suatu *al-maşlahah mursalah* agar tidak terjadi anarkis dalam penetapan sesuatu sebagai *al-maşlahah* sehingga kemaslahatan manusia lebih terjaga.

2. Ditinjau Aspek Kekuatan Sumber Ketetapanannya

Tidak seluruh *al-maqâsid asy-syarî'ah* atau *al-maşlahah* dijelaskan secara langsung dan rinci oleh syara', sebagian diungkapkan dengan jelas, sebagian lain diungkapkan dengan isyarat maupun secara samar bahkan tidak jelas sehingga tingkat kejelasan *al-maşlahah* yang dapat meyakinkan pemerhatinya mengalami beragam tingkatan (an-Najjâr, 2008:37). Berdasarkan aspek ini atau aspek tingkatan kebutuhan untuk mendapatkan kemaslahatan dan menolak kerusakan dalam istilah az-Zuhailî, *al-maşlahah* terbagi menjadi tiga macam (an-Najjâr, 2008:37-40, az-Zuhailî, 1986: 1029):

1. *al-maṣlahah al-qat'iyah* yaitu *al-maṣlahah* yang telah ditunjukkan oleh teks syara' (*naṣṣ*) secara eksplisit tanpa perlu interpretasi lagi sekiranya menghasilkan sebuah keyakinan bahwa ia adalah *al-maṣlahah* yang dimaksudkan oleh syara' meskipun ia merupakan maksud yang universal. Contoh: maksud hukum *qiṣâṣ* adalah untuk menjaga kehidupan, maksud kewajiban shalat adalah mencegah si pelaksana dari perbuatan jelek dan kemungkaran dan sebagainya.
2. *al-maṣlahah az-zanniyyah*, yaitu *al-maṣlahah* yang diketahui dengan cara asumsi (*ẓanni*) karena ia tidak disebutkan oleh teks syara' yang memberikan kepastian. Mayoritas bentuk *al-maṣlahah* ini diperoleh melalui ijtihad induktif (*istiqrâ'î*). Misalnya, larangan menimbun barang dan menumpuk harta kekayaan, anjuran berdagang dan menggunakan transaksi yang saling menguntungkan serta anjuran untuk bersedekah adalah beberapa deretan hukum yang menghasilkan sebuah asumsi yang kuat bahwa perputaran harta secara luas di masyarakat merupakan tujuan syariat yang berkaitan dengan hukum harta.
3. *al-maṣlahah al-wahmiyyah* yaitu *al-maṣlahah* nampak mengandung kebaikan namun jika dianalisis ternyata tidak ada kemaslahatan di dalamnya, atau kemudharatannya lebih besar dari manfaatnya. Hal demikian tidak diakui sebagai *al-maqâṣid asy-syarî'ah* atau *al-maṣlahah* oleh syara'. Misalnya *khamr* yang sekilas nampak dapat menenangkan pikiran atau menghilangkan sedikit kesuntukan namun hakikatnya adalah merusak akal manusia.

3. Ditinjau dari Kekuatan Urgensitas terhadap *al-maṣlaḥah*

Ada yang memandang pembagian *al-maṣlaḥah* ini dengan pandangan pembagian berdasarkan kekuatan esensi *al-maṣlaḥah* sebagaimana yang disebut oleh al-Ghazâlî (1993: 174) dan an-Najjâr (2008: 46), ada juga yang memandang sebagai pembagian berdasarkan kekuatan *al-maṣlaḥah* baik dari sisi esensi maupun pengaruhnya di dalam masyarakat sebagaimana pandangan az-Zūḥailî (1986: 1020) atau berdasarkan kekuatan esensi *al-maṣlaḥah* dan kebutuhannya terhadap keberlangsungan dan kemaslahatan alam sebagaimana pandangan al-Ālim (1994: 155), sedangkan Amir Syarifuddin (2001: 327) menyebutnya dengan pembagian *al-maṣlaḥah* berdasarkan kekuatan sebagai dalil (*ḥujjah*) dalam menetapkan hukum.

Tinjauan *al-maṣlaḥah* dari sudut pandang ini mengklasifikasikan *al-maṣlaḥah* menjadi tiga tingkatan yakni *al-maṣlaḥah aḍ-ḍ-ḍarūriyyah*, *al-maṣlaḥah al-al-ḥâjiyyah* dan *al-maṣlaḥah at-at-taḥsîniyyah*, dan masing-masing tingkatan memiliki aspek-aspek yang menjadi *al-maṣlaḥah* pelengkap atau penyempurna baginya. ar-Raisūnî (2009: 68) menyebut al-Juwainî sebagai pioner pembagian *al-maṣlaḥah* tipe ini yang kemudian diikuti ulama setelahnya seperti al-Ghazâlî (1993: 174) dan 'Izz ad-Dîn bin 'Abd as-Salâm (1999: 93).

Masing-masing *al-maṣlaḥah* dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. *al-maṣlaḥah aḍ-ḍ-ḍarūriyyah*

al-maṣlaḥah aḍ-ḍ-ḍarūriyyah adalah *al-maṣlaḥah* yang pasti dibutuhkan dalam penegakan agama maupun dunia, sekiranya apabila kemaslahatan ini tidak terpenuhi maka kemaslahatan dunia tidak akan stabil bahkan timbul kerusakan, kekacauan dan lenyapnya kahidupan di samping keselamatan, kenikmatan yang juga ikut lenyap hingga kembali dengan penuh kerugian (asy-Syâtîbî, 1997: 4). Dampak dari

9
kekacauan ini tidak harus timbul seketika, namun bisa terjadi di waktu yang akan datang secara pasti (ar-Raisūnī, 2009: 152). Ibn 'Āsyūr (2006: 76) juga mendefinisikan *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* sebagai *al-maṣlaḥah* yang sangat dibutuhkan oleh seluruh manusia dan aturan tidak dapat berjalan lurus tanpa keberadaannya, jika *al-maṣlaḥah* itu rusak maka keadaan umat akan terbawa pada kehancuran.

Unsur yang menjadi perhatian bentuk *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* ini adalah terjaganya lima prinsip universal yang dikenal dengan *al-kulliyât al-khamsah* yakni: menjaga agama (*ḥifẓ al-dîn*), menjaga jiwa (*ḥifẓ an-nafs*), menjaga akal (*ḥifẓ al-'Aql*), menjaga keturunan (*ḥifẓ an-nasl*), menjaga harta (*ḥifẓ al-mâl*). Menurut (asy-Syâṭibî, 1997: 4)²³, menjaga eksistensi agama (*ḥifẓ al-dîn*) akan berkaitan dengan persoalan ibadah, menjaga jiwa (*ḥifẓ an-nafs*) dan menjaga akal (*ḥifẓ al-'Aql*) akan berkaitan dengan persoalan kebiasaan umum (*'âdât*) seperti kebutuhan manusia untuk memperoleh sandang, pangan, papan dan sebagainya, sedangkan menjaga keturunan (*ḥifẓ an-nasl*) dan menjaga harta (*ḥifẓ al-mâl*) akan berkaitan dengan persoalan hubungan manusia dengan lainnya (*mu'âlat*).

Contoh: Untuk menjaga eksistensi agama (*ḥifẓ al-dîn*) maka disyariatkan kewajiban untuk menjalankan rukun islam dan kewajiban berjihad serta hukuman bagi orang yang murtad sebagai penegakannya. Contoh lain adalah untuk menjaga jiwa (*ḥifẓ an-nafs*) maka diharamkan untuk menghilangkan nyawa orang lain, begitu juga untuk menjaga akal (*ḥifẓ al-'Aql*) maka tidak diperbolehkan mabuk, untuk menjaga keturunan (*ḥifẓ an-nasl*) maka diharamkan zina dan

²³ Kelima prinsip universal dengan urutan demikian dipakai para ahli usul fikih sejak al-Ghazâli hingga sekarang dan urutan ini dianggap sah oleh mayoritas ulama sesudahnya, hanya saja al-Āmidî berbeda sedikit dengan mendahulukan *ḥifẓ an-nasl* atas *ḥifẓ al-'Aql* (ar-Raisūnī, 2009: 72, 165-166).

untuk menjaga harta (*ḥifẓ al-mâl*) diharamkan pencurian. Guna menjaga keseluruhannya maka diterapkan hukum *jinâyât* atau hukuman atas pelanggaran-pelanggaran terhadap hal-hal yang telah dijaga oleh kelima prinsip universal di atas seperti hukuman *qişâş* bagi pembunuhan yang disengaja, pidana potong tangan bagi pencuri dalam rangka penegakan *ḥifẓ al-mâl* dan sebagainya (asy-Syâtibî, 1997: 4, az-Zuhailî, 1986: 1021-1022).

Dengan demikian, penjagaan syara' terhadap *al-maşlahah aḍ-aḍ-ḍarūriyyah* tersebut dilakukan dengan dua segi, pertama segi *ijâbiyyah* yakni menjaga eksistensi *al-maşlahah* dan merealisasikannya dengan cara menegakkan sendi-sendinya dan mengukuhkan pondasi-pondasinya. Kedua adalah segi peniadaan (*salbiyyah*) yaitu mencegah kerusakan yang terjadi atau akan terjadi (asy-Syâtibî, 1997: 4, az-Zuhailî, 1986: 1021-1022), juga dapat dikatakan bahwa *al-maşlahah* yang dijaga secara *ijâbiyyah* adalah *al-maşlahah* asal sedang *al-maşlahah* yang dijaga secara *salbiyyah* dengan hukum *jinâyât* sebagai instrumennya adalah *al-maşlahah* yang mengikuti atau pelengkap bagi *al-maşlahah* asal, namun keduanya sama-sama dalam kategori *al-maşlahah aḍ-aḍ-ḍarūriyyah* (al-‘Ālim, 1994: 161-163).

45

2. *al-maşlahah al-ḥâjiyyah*.

al-maşlahah al-ḥâjiyyah adalah *al-maşlahah* yang dibutuhkan sekiranya untuk mendapatkan kelonggaran dan 45 menghilangkan kesempitan yang manakala *al-maşlahah* ini tidak terjaga maka umumnya akan menimbulkan kesukaran (*ḥaraj*) dan keberatan (*masyaqqah*) namun tidak sampai pada tingkatan kebinasaan (*fasâd*) pada kemaslahatan publik (asy-Syâtibî, 1997: 4-5).

Ibn ‘Āsyūr (2009: 280) menjelaskan *al-maşlahah al-ḥâjiyyah* adalah kemaslahatan yang diperlukan oleh manusia

agar *al-maṣlahah* dan kebutuhannya tercapai dengan hasil yang baik, dan ketiadaannya tidak menimbulkan kerusakan yang fatal atau tidak sampai tingkatan darurat sebagaimana ketika *al-maṣlahah aḍ-ḍarūriyyah* terganggu. Singkatnya adalah sesuatu yang dibutuhkan manusia namun tidak sampai dalam keadaan darurat, atau dengan kata lain manusia masih bisa hidup jika kekurangan atau tanpanya, hanya saja terdapat *masyaqqah* di dalamnya (al-Ālim, 1994: 163, ar-Raisūnî, 2009: 70)

7 *al-maṣlahah al-ḥâjiyah* ini berlaku pada persoalan ibadah, adat, muamalah dan *jinâyât*. Contoh dalam bidang ibadah adalah dispensasi (*rukḥṣah*) yang meringankan bagi orang sakit dan musafir yang menemui kesukaran, dalam adat misalnya boleh berburu atau mengambil kesenangan dari makanan, pakaian, kendaraan atau sesuatu lain yang baik atau halal, dalam perkara muamalah seperti gadai dan jual beli dengan metode pesanan, sedangkan contoh dalam perkara *jinâyât* adalah seperti pembebanan denda (*diyât*) bagi keluarga tersangka (asy-Syâṭibî, 1997: 5)

Seperti halnya dalam *al-maṣlahah aḍ-ḍarūriyyah*, al-Ālim (1994: 163-164) mengklasifikasikan *al-maṣlahah* ini pada *al-maṣlahah al-ḥâjiyah aṣlî* seperti penguasaan wali dalam pernikahan dini karena berkaitan dengan kemaslahatan kehidupan di masa datang, dan *al-maṣlahah* pelengkap atau penyempurna (*al-maṣlahah al-ḥâjiyah tâbi'î aw takmilah*) seperti menjaga kesetaraan (*kafa'ah*) dalam pernikahan dan larangan.

al-Juwainî sebagaimana dikutip oleh ar-Raisūnî (2009: 190) menyebut *al-maṣlahah al-ḥâjiyah* ini sebagai kemaslahatan publik yang berkedudukan pada tingkat kemaslahatan khusus atau yang dikenal dalam kaidah "*al-ḥâjjah al-'âmmah tunazzalu manzilat aḍ-ḍarūrah al-khâṣṣah*".

Al-maṣlahah al-ḥâjiyah ini penting bahkan menjadi fokus pembahasan al-Juwainî daripada dua tingkatan *al-maṣlahah* lainnya, mengingat banyak permasalahan kehidupan, ijtihad, perdebatan fikih dan politik berkuat pada tingkatan *al-maṣlahah* ini, sebab *al-maṣlahah ad-darūriyyah* sudah jelas merupakan hal yang urgen menyangkut eksistensi kehidupan manusia, begitu juga *al-maṣlahah at-taḥsîniyyah* bukanlah merupakan hal yang banyak diperdebatkan karena ia tidak memiliki pengaruh besar dan menghawatirkan dalam kehidupan (ar-Raisūnî, 2009: 69).

37

3. *al-maṣlahah at-taḥsîniyyah*

al-maṣlahah at-taḥsîniyyah atau *al-maṣlahah at-tatmîmah* atau *at-takmîliyyah* adalah *al-maṣlahah* yang berkaitan dengan persoalan *prestige (murū'ah)* yakni mengambil sesuatu yang baik dari kepatutan umum dan menjauhkan keadaan-keadaan yang menurut ukuran logika adalah tidak patut atau jelek. Ketiadaan realisasi *al-maṣlahah* ini tidak akan menimbulkan kekacauan hidup maupun menimbulkan kesulitan, hanya saja dipandang kurang baik menurut kacamata logis. Contoh dalam masalah ibadah adalah menghilangkan najis, menutup aurat dan mengerjakan kebaikan-kebaikan sunnah dan sebagainya, dalam bidang *âdât* adalah beretika dalam makan dan minum dan menjauhi makanan maupun minuman yang najis⁷⁵ dan membahayakan serta tidak berlebihan maupun kikir, dalam bidang *jinâyât* seperti larangan membunuh wanita dan anak-anak ketika dalam jihad dan sebagainya yang menyangkut persoalan estetis (asy-Syâtibî, 1997: 5).

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa jika *al-maṣlahah ad-darūriyyah* menyangkut halal dan haram, *al-maṣlahah at-taḥsîniyyah* menyangkut persoalan *ibâḥah*, maka *al-maṣlahah al-ḥâjiyah* lebih menyangkut pada

persoalan etika maupun ⁹etika saja. asy-Syâtibî (1997: 6) juga mengatakan bahwa *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* adalah *al-maṣlaḥah* pokok sehingga dapat dikatakan bahwa *al-maṣlaḥah al-ḥâjiyah* ⁹ adalah *al-maṣlaḥah* pendukung atau penyempurna bagi *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* begitupun *al-maṣlaḥah at-taḥsîniyyah* merupakan *al-maṣlaḥah* pelengkap bagi *al-maṣlaḥah al-ḥâjiyah*

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam pengklasifikasian *al-maṣlaḥah* dari aspek ini adalah keberadaan *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* merupakan *aḍ-ḍarūriyyah* utama bagi *al-maṣlaḥah* yang lain sehingga penerapannya harus memperhatikan skala prioritas berdasarkan urgensitasnya, dalam arti *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* ³¹ harus diprioritaskan terlebih dahulu, kemudian *al-maṣlaḥah al-maṣlaḥah al-ḥâjiyah* dan diikuti *al-maṣlaḥah at-taḥsîniyyah* (al-Ālim, 1994: 165-167).

4. Ditinjau dari Aspek sifat Cakupan *al-maṣlaḥah*

Maksud aspek *al-maṣlaḥah* ini dalam tinjauan ini adalah keterkaitan *al-maṣlaḥah* dengan individu masyarakat yang berkepentingan untuk mengambil manfaat dari *al-maṣlaḥah* tersebut. tinjauan dari aspek ini mengklasifikasikan *al-maṣlaḥah* menjadi ¹⁹

1. *al-maṣlaḥah al-kulliyyah* yakni *al-maṣlaḥah* yang berkaitan dengan kepentingan umat secara umum termasuk komunitas besar seperti penduduk sebuah negara. Contoh: menjaga negara dari musuh, menjaga al-Quran dari penyalahgunaan orang awam, menjaga hadits nabi dari pemalsuan dan sebagainya. Ada yang mengistilahkan *al-maṣlaḥah* ini dengan *al-al-maqâṣid al-‘âmmah* (an-Najjâr, 2008: 44).

2. *al-maṣlaḥah al-juziyyah* yakni *al-maṣlaḥah* yang manfaatnya kembali kepada individu masyarakat

seperti disyariatkannya bentuk-bentuk transaksi bisnis (*mu'âmalah*). Ada yang mengistilahkan *al-maṣlahah* ini dengan *al-al-maqâṣid al-khâṣṣah* (an-Najjâr, 2008: 40-43)

5. Ditinjau dari aspek akar *al-maṣlahah*

al-maqâṣid atau *al-maṣlahah* dari aspek ini dibedakan menjadi dua macam (an-Najjâr, 2008: 45, ar-Raisûnî, 2009: 142): Pertama, *al-maqâṣid uṣûl* yaitu esensi *al-maqâṣid* atau '*ain al-maṣlahah* yang menjadi tujuan utama hukum, contohnya antara lain: keamanan, perlindungan jiwa manusia, ketentraman dan kasih sayang di dalam pernikahan, keadilan sosial dan sebagainya. Kedua, *al-maqâṣid al-wasâil* yakni *al-maqâṣid al-maṣlahah* yang menjadi sarana penyampai pada realisasi *al-maṣlahah utama*. Contoh: penyaksian dalam nikah adalah sebuah kemaslahatan yang akan menyampaikan orang pada ketentraman dan keberlangsungan dalam berumah tangga sebagai tujuan utamanya, jihad adalah sarana untuk penegakan agama sebagai *al-maṣlahah* utamanya.

6. Ditinjau dari segi elastisitas *al-maṣlahah*

Dari segi ini, *al-maṣlahah* dapat diklasifikasikan menjadi *al-maṣlahah mutaghayyirah* yakni *al-maṣlahah* yang dapat berubah menurut perubahan waktu, keadaan dan personal seperti hukum *ta'zîr*, mencegah kemungkaran dan sebagainya, dan *al-maṣlahah ghair mutghayyirah* yakni *al-maṣlahah* yang abadi seperti keharaman atas kezaliman, pencurian dan perzinaan (al-'Âlim, 1994: 154).

Beberapa klasifikasi *al-maṣlahah* yang telah di atas merupakan klasifikasi yang populer di dalam literatur ilmu *al-maqâṣid asy-syarî'ah* (an-Najjâr, 2008: 50-52). Selain itu ada beberapa pembagian lain seperti pembagian yang dikemukakan

'Izz ad-dîn ibn 'abd as-Salâm (1999: 23) dengan membagi *al-maṣlahah* maupun *al-mafṣadah* menjadi dua macam yaitu *al-maṣlahah* maupun *al-mafṣadah* yang dapat diketahui oleh orang alim dan orang awam, dan *al-maṣlahah* maupun *al-mafṣadah* yang hanya diketahui oleh orang alim saja.

an-Najjâr (2008: 40-43) membagi *al-maṣlahah* dari aspek *manâṭ* yakni kandungan *al-maṣlahah* atau *al-maqâṣid* terhadap perbendaharaan hukum. tinjauan dari aspek ini mengklasifikasikan *al-maṣlahah* menjadi tiga macam:

1. *al-maqâṣid kulliyah* yakni *al-maqâṣid* yang mengandung setiap seluruh hukum syariah sekiranya tiada hukum kecuali hakikatnya bersumber pada *al-maqâṣid* tersebut. Contoh: mempermudah dan menghilangkan kesukaran, menjaga ketertiban umum dan kesetaraan sesama manusia adalah sederetan *al-maqâṣid* syariah yang universal yang dapat mencakup banyak rincian hukum.
2. *al-maqâṣid an-nau'iyah* yaitu *al-maqâṣid* yang mengandung beberapa hukum syariah yang dapat diakumulasikan dalam satu jenis, misalnya kompilasi hukum-hukum yang berkaitan dengan bisnis harta merupakan bagian dari menjaga harta umat sebagai *al-maqâṣid asy-syari'ah-nya*.
3. *al-maqâṣid al-juziyyah* yaitu *al-maqâṣid* yang berlaku pada salah satu hukum syariah secara spesifik, karena setiap hukum memiliki tujuan syariah yang spesifik dan hendak direalisasikan. Contoh hukum larangan judi dan khamr adalah dalam rangka menghilangkan penyebab fitnah dan permusuhan dan sebagainya.

Di samping itu, muncul juga pembagian *al-maṣlahah* yang dengan istilah yang baru namun materinya tidak lepas dengan pembagian lama yang telah populer, misalnya Hasan Hanafi (2005:

495-500) membagi ³¹ *al-maṣlaḥah* sebagai berikut: *al-maṣlaḥah* yang diakui syara', *al-maṣlaḥah* yang dinegasi oleh syara' dan *al-maṣlaḥah* yang tidak diafirmasi maupun din⁹gasi oleh syara' yang ia bagi menjadi *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyât*, *al-maṣlaḥah al-ḥâjiyyât* dan *al-maṣlaḥah at-taḥsîniyyât*. Untuk penyebutan subtansi *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyât*, ia menyebutkan secara tertib berurutan antara lain: menjaga kehidupan atau jiwa manusia, menjaga akal, menjaga kehormatan manusia, menjaga harta dan menjaga agama. Urutan demikian didasarkan atas logika pemikiran bahwa agama tidak akan bisa eksis tanpa kehidupan, kehidupan juga tidak dapat tegak tanpa akal, dan agama dapat dipahami melalui akal, sedang kehormatan manusia ditentukan dengan harta kekayaan. Oleh karena itu, kemaslahatan menjaga kehidupan dan *al-maṣlaḥah* yang lainnya mendahului kemaslahatan menjaga agama meskipun secara syariat berlaku sebaliknya

an-Najjâr (2008: 57-233) membagi *al-maṣlaḥah* atau *al-maqâṣid asy-syarî'ah* berikut ini:

1. menjaga nilai kehidupan manusia yang terdiri dari, menjaga agama dan menjaga humanisasi manusia sebagaimana fitrah manusia.
2. menjaga entitas diri manusia yang terdiri dari menjaga jiwa dan menjaga akal
3. menjaga nilai sosial yang terdiri dari menjaga keturunan dan menjaga eksistensi sosial
4. menjaga materi atau aset bendawi yang terdiri dari menjaga harta dan menjaga lingkungan

Masih banyak lagi pembagian lain yang dilakukan para pemerhati *al-maqâṣid asy-syarî'ah* seperti yang dilakukan Jamâl ad-Dîn 'Aṭiyyah sebagaimana dikutip an-Najjâr (2008: 50) dengan membagi *al-maṣlaḥah* atau ³¹ *maqâṣid asy-syarî'ah* dari segi ruang lingkup kehidupan yaitu *al-maṣlaḥah* individual, *al-maṣlaḥah* keluarga, *al-maṣlaḥah* sosial dan *al-maṣlaḥah* kemanusiaan, di

samping itu ia juga membagi *al-maṣlaḥah* berdasarkan aspek kekuatan *al-maṣlaḥah* yaitu *aḍ-ḍarūrah*, *al-ḥâjah*, *al-manfa'ah*, *az-zînah* dan *al-fuḍûl*. Namun demikian, kesemua pengklasifikasian *al-maṣlaḥah* yang baru tersebut tidak jauh dari mengedit substansi pembagian *al-maṣlaḥah* yang lama dengan memberikan istilah-istilah yang baru sesuai dengan kebutuhan masa.

D. Aktifasi *al-Maṣlaḥah*

Aktifasi *al-maṣlaḥah* yang dimaksud penulis di sini adalah penentuan *al-maṣlaḥah* secara tepat untuk diberlakukan sebagai dasar hukum bagi sebuah persoalan hukum. Hal ini disebabkan karena karakter *al-maṣlaḥah* yang luas hingga terkadang beberapa *al-maṣlaḥah* muncul di dalam satu sifat hukum (*manâṭ*) dan tak jarang *al-maṣlaḥah* yang satu dengan yang lain terjadi pertentangan (*tazâḥum* atau *ta'ârud*) sebagaimana hal ini telah dijelaskan sebelumnya. Keadaan demikian memaksa seorang mujtahid untuk melakukan *al-muwâzanah wa at-tarjîḥ* yakni mengomparasikan diantara *al-maṣlaḥah* sekaligus *al-mafsadah* yang ada dan menentukan *al-maṣlaḥah* yang paling unggul untuk dipilih sebagai dasar keputusan (ar-Raisûnî, 2009: 196-199, as-Salâm, 1999: 43). Proses demikian sangat penting karena banyak ditemukan fatwa kontemporer yang berdalih dengan *al-maṣlaḥah* namun sebenarnya bertentangan dengan nilai *al-maṣlaḥah* atau *al-maqâṣid asy-syarî'ah* yang sesungguhnya (an-Najjâr, 2008: 238)⁵

Untuk penerapan aktifasi *al-maṣlaḥah*⁵, diperlukan langkah-langkah metodologis, al-Bûṭî (2005: 266) mengemukakan beberapa langkah dengan meprioritaskan aspek realistis, yakni menentukan derajat urgensi dari entitas *al-maṣlaḥah* yakni *al-kulliyyat al-khamsah*, berikut *al-maṣlaḥah ḍarūrî*, *ḥâjî* dan *taḥsînî* yang merupakan *al-maṣlaḥah* pelengkap sebagai sarana

pencapaian *al-kulliyat al-khamsah*, kemudian melihat kualitas cakupan *al-maṣlaḥah* dan tingkat keluasan dampak dari realisasi *al-maṣlaḥah* dalam kenyataan. Hampir sama dengan al-Būṭī, an-Najjâr (2008: 239) menyebutkannya agak terperinci dan sistematis menjadi dua langkah dasar, pertama adalah identifikasi entitas *al-maṣlaḥah* (*at-taḥqîq fî žât al- al-maqâšid*) yang terdiri dari identifikasi derajat *al-maṣlaḥah* dan identifikasi skala prioritas *al-maṣlaḥah* (*aulawiyât al-al-maqâšid*) dan kedua adalah identifikasi dampak *al-maṣlaḥah* (*at-taḥqîq fî maâlât al- al-maqâšid*). Berikut penjelesan langkah-langkah metodologis tersebut:

1. Identifikasi entitas *al-maṣlaḥah* (*at-taḥqîq fî žât al- al-maqâšid*).

Langkah ini terdiri dari dua langkah, pertama adalah identifikasi derajat *al-maṣlaḥah* untuk mengetahui posisi *al-maṣlaḥah* menurut aspek kategorisasinya sebagaimana telah disebutkan sebelumnya. al-Būṭī (2005: 261-265) mengemukakan langkah ini dengan mendahulukan identifikasi *al-maṣlaḥah* menurut tingkat urgensitasnya yang diawali dari 64 entitas *al-maṣlaḥah* yaitu lima prinsip universal (*al-kulliyat al-khamsah*) yang terdiri dari menjaga agama, jiwa, akal, keturunan dan harta, selanjutnya *al-maṣlaḥah* yang menjadi sarana untuk merealisasikan lima prinsip universal tersebut antara lain *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah*, *al-ḥâjiyyah* dan *at-taḥsîniyyah* sekaligus *al-maṣlaḥah* pelengkapannya. Terakhir adalah melihat aspek cakupan *al-maṣlaḥah* ini manakala terjadi pertentangan internal dalam salah satu entitas *al-maṣlaḥah* universal.

Menurut an-Najjâr (2008: 245-247), tidak ada kaidah yang menentukan urutan ragam *al-maṣlaḥah* mana yang harus didahulukan dalam langkah spesifikasi tingkatan *al-maṣlaḥah* ini, namun kaidah dasarnya bergantung pada

penganalogian derajat kekuatan *al-maṣlaḥah* terhadap ragam *al-maṣlaḥah* yang dikehendaki. Jika kekuatan *al-maṣlaḥah* itu dianalogikan terhadap kekuatan entitas *al-maṣlaḥah* maka derajat *al-maṣlaḥah* yang dimaksud adalah *al-maṣlaḥah darūrī*, *ḥājī* dan *taḥsīnī*. Jika kekuatan *al-maṣlaḥah* itu dianalogikan pada derajat kejelasan dalil maka *al-maṣlaḥah* yang dimaksud adalah *al-maṣlaḥah al-qaṭ'īyyah* dan *aḏ-ḏanniyyah*. Sedangkan jika kekuatan *al-maṣlaḥah* itu dianalogikan pada sifat cakupan *al-maṣlaḥah* baik dari aspek kehidupan maupun personal manusia maka *al-maṣlaḥah* yang dimaksud adalah *al-maṣlaḥah al-kullīyyah* dan *al-maṣlaḥah al-juz'īyyah*.

Selanjutnya, an-Najjâr (2008: 245-247) mengemukakan bahwa derajat kekuatan *al-maṣlaḥah* atau *al-maqâṣid* tersebut dapat diketahui dengan mengambil dalil (*istidlâl*) dengan:

- a. Kekuatan perintah dan larangan. Semakin jelas suatu perintah dan larangan dinyatakan dalam sumber hukum maka semakin kuat pula tingkat *al-maṣlaḥah*-nya. Misalnya, hukum haram untuk zina secara mutlak dan termasuk dosa besar maka ia dapat dikategorikan *al-maṣlaḥah aḏ-ḏarūriyyah, kullīyyah, qaṭ'īyyah*,
- b. Kekuatan hukuman. Semakin berat hukuman atas suatu perbuatan maka semakin tinggi pula tingkat *al-maṣlaḥah* perbuatan tersebut. Contoh, pencurian yang berakibat hukuman potong tangan adalah termasuk *al-maṣlaḥah darūrī*
- c. Kekuatan janji dan ancaman. Semakin besar pahala yang dijanjikan atas suatu perbuatan seperti jihad maka semakin tinggi pula tingkat *al-maṣlaḥah*-nya, begitupula dengan ancaman.

- d. Kekuatan manfaat dan bahaya dimana semakin tinggi manfaat dari sebuah hukum maka semakin tinggi pula tingkatan *al-maṣlaḥah*-nya

Langkah kedua adalah identifikasi skala prioritas *al-maṣlaḥah* (*aulawiyât al-maqâsid*) yakni mengomparasikan diantara *al-maṣlaḥah* yang ada untuk menentukan skala prioritasnya sehingga diketahui *al-maṣlaḥah* mana yang paling kuat urgensitasnya, paling luas cakupannya dan paling mutlak kepastiannya (an-Najjâr, 2008: 242, 252).

al-Būṭî (2005: 261-265) menjelaskan bahwa menjaga agama harus diprioritaskan atas *al-maṣlaḥah* universal lainnya, begitu juga *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* atas *al-maṣlaḥah al-ḥâjjiyah* maupun *al-maṣlaḥah at-taḥsîniyyah*, kemaslahatan yang lebih umum harus diprioritaskan daripada kemaslahatan yang lebih khusus. Misalnya, kemaslahatan dalam pemanfaatan air untuk umum di lokasi yang tak bertuan harus diprioritaskan atas kemaslahatan penguasaan air tersebut kepada perorangan, begitu juga *al-maṣlaḥah* untuk menjaga terjadinya penyimpangan akal manusia harus diprioritaskan daripada *al-maṣlaḥah* dengan memberikan kebebasan perorangan untuk berpendapat. Hal ini disebabkan karena dampak *al-mafṣadah* yang ditimbulkan dengan menelantarkan *al-maṣlaḥah* yang pertama jauh lebih berbahaya daripada dampak *al-mafṣadah* yang diakibatkan dengan menelantarkan *al-maṣlaḥah* yang kedua.

an-Najjâr (2008: 252-266) menyebutkan bahwa identifikasi skala prioritas tersebut dapat diperoleh dengan kaidah berikut ini:

- a. Komparasi (*muwâzanah*) *al-maṣlaḥah* berdasarkan kekuatan *sanad* (*ṣubūt*) sehingga *al-maṣlaḥah* yang *qaṭ'î* harus diprioritaskan daripada *al-maṣlaḥah* yang *ẓannî* apalagi *al-maṣlaḥah mauhūmah*. Langkah ini dicapai

dengan mempertimbangkan aspek teoritis dengan melakukan verifikasi *al-maṣlahah* menurut dalil-dalil *naṣṣ* yang ada, maupun aspek praktis yakni menganalisis realisasi *al-maṣlahah* dalam kenyataan, sebab terkadang suatu *al-maṣlahah* berkualitas *qaṭ'î* dari segi dalil, namun kenyataannya dapat dikatakan *ẓannî* karena realisasi *al-maṣlahah* tersebut dalam kenyataan adalah kurang tepat. Misalnya, kasus pencurian di musim paceklik yang pernah dihadapi 'Umar bin al-Khaṭṭâb, seharusnya ia menerapkan hukum potong tangan, namun hal itu tidak dilakukan karena pertimbangan motif pencurian adalah kelaparan yang darurat demi mempertahankan nyawa. Dengan demikian, pidana pencurian yang sedianya berkekuatan *qaṭ'î* dari segi dalil atau teoritis, ternyata ia relatif untuk dapat direalisasikan atau berkekuatan *ẓannî* dari segi praksisnya.

- b. Komparasi (*muwâzanah*) *al-maṣlahah* berdasarkan kekuatan pengaruhnya terhadap *al-maṣlahah* maupun *al-maṣadah* yang dihasilkan, dengan memperhatikan kaidah-kaidah berikut:
 - Mengunggulkan manfaat yang dominan daripada *al-maṣadah*
 - Mencegah kerusakan harus diprioritaskan daripada menarik kemaslahatan
 - Mengutamakan penerapan *al-maṣlahah* yang paling kuat
 - Mengutamakan pencegahan *al-maṣadah* yang paling kuat
- c. Komparasi (*muwâzanah*) *al-maṣlahah* berdasarkan luas ruang lingkup pengaruhnya baik dari segi kuantitas personal maupun dari segi waktu, sehingga *al-maṣlahah* yang berdampak umum harus diprioritaskan daripada

al-maṣlahah yang berdampak pada jumlah personal yang minim, begitupula *al-maṣlahah* yang berdampak jangka lebih panjang harus diprioritaskan daripada *al-maṣlahah* yang berdampak jangka pendek.

Berkaitan dengan ini, ar-Raisūnî (2009: 206-211) mengemukakan kaidah preferensi (*tarjîh*) yang kerap dijadikan ulama sebagai parameter antara lain: “mengorbankan *al-maṣlahah* dengan membiarkan suatu kejelekan demi mendapatkan *al-maṣlahah* yang lebih baik (*yudaḥḥa bi mâ huwa khasîsun li ajli mâ huwa nafîsun*)” dan kaidah “sesuatu yang pencapaiannya tidak dapat ditunda harus diprioritaskan atas sesuatu yang pencapaiannya masih mungkin ditunda (*mâ lâ yaqbalu at-tadâruku yuqaddamu ‘alâ mâ yumkinu tadârukuhu*).

2. Identifikasi dampak *al-maṣlahah* (*at-taḥqîq fî maâlât al-al-maqâsid*)

Langkah ini merupakan analisis secara prediktif tentang dampak-dampak yang akan ditimbulkan ketika *al-maṣlahah* direalisasikan dalam kenyataan, sebab sebuah perbuatan hukum dapat saja dinilai *al-maṣlahah* baik secara teoritis maupun praktis, namun ada juga ia dinilai *al-maṣlahah* secara teoritis saja, sedang secara praktis ia justru menimbulkan *al-mafsadah*.

An-Najjâr (2008: 269-282) menukil pernyataan asy-Syâtîbî yang menyifatkan langkah ini sebagai persoalan yang sulit karena tidak ada kaidah yang baku sebagai petunjuk teknis dalam mengoperasikan langkah ini, namun demikian An-Najjâr menawarkan dua cara yang dapat dilakukan:

1. analisis teoritis tentang faktor-faktor yang dapat mempengaruhi akibat atau dampak penerapan *al-maṣlahah*. Faktor-faktor tersebut adalah spesifikasi yang terkait dengan karakter dari tujuan utama *al-maṣlahah*,

situasi dan tempat (*az-zurūf*), kebiasaan umum (*'urfiyyah*) dan kondisi kasus. Alhasil, aspek ini kembali pada kaidah umum yang pernah dikemukakan Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah (tt: III, 11) bahwa perubahan fatwa dan perbedaannya seiring dengan adanya perubahan waktu, tempat, kondisi, tujuan dan kebiasaan (*taghayyur al-fatwa wa ikhtilâfihâ bi ḥasabi taghayyur al-azminah wa al-amkinah wa al-aḥwâl wa an-niyyât wa al-'awâid*).

2. Analisis metodologis melalui riset guna mengungkap kemungkinan dampak yang diakibatkan dalam realisasi *al-maṣlahah*. Langkah ini dapat dilakukan misalnya dengan metode studi kasus (*istiqrâi al-wâqi'î*), analisis futuristik, analisis psikologi sosial, studi tentang kebiasaan umum, investigasi motif pelaku dan sebagainya sehingga didapatkan sebuah deskripsi tentang ragam model pemecahan kasus beserta dampaknya.

Sementara al-Būṭî (2005: 266) menyebutkan ragam dampak yang dihasilkan dari penerapan suatu *al-maṣlahah* berdasarkan kekuatan sifatnya, yaitu:

- a. Dampak yang dihasilkan bersifat kuat atau realistis (*muakkadah*). Contohnya adalah menggali sumur di belakang pintu rumah saat gelap akan menghasilkan *al-mafsadah* yang jelas, begitu juga menggunakan harta anak yatim untuk bisnis secara kontan akan menghasilkan *al-maṣlahah* yang kuat yakni keuntungan yang jelas tanpa risiko.
- b. Dampak yang dihasilkan bersifat asertif atau relatif (*maznunah*). Contohnya adalah menjual senjata saat terjadi fitnah, menjual anggur kepada pemabuk adalah beberapa perbuatan yang akan menimbulkan dampak *al-mafsadah* yang relatif lebih kuat daripada *al-maṣlahah*-nya.

- c. Dampak yang dihasilkan bersifat meragukan (*masykūk* atau *mauhūmah*) seperti menjual anggur kepada orang yang tidak diketahui profesinya, menggunakan harta anak yatim untuk bisnis secara kredit tanpa ada jaminan kepercayaan dan sebagainya maka *al-maṣlaḥah* maupun *al-mafsadah*nya masih dalam keraguan. Dalam hal ini, dampak penerapan *al-maṣlaḥah* yang bersifat realistis harus diprioritaskan daripada dampak yang bersifat relatif apalagi bias atau meragukan.



PENERAPAN *AL-MAŞLAĦAH* DALAM ISTIBDAL WAKAF

A. FIKIH *ISTIBDĀL* WAKAF

1. Definisi *Istibdāl*

Secara etimologi, kata *istibdāl* adalah bentuk *maşdar* dari kata kerja dasar *istabdala* yang berarti *taghayyara*, *ḥarrafa* atau *ghayyarahu bi ghairihi* artinya merubah atau mengganti sesuatu dengan sesuatu yang lain, sehingga jika dikatakan *istabdālahu* maka maksudnya adalah *ittakhażahu minhu badalan* yakni menjadikan sesuatu sebagai pengganti dari yang lain (al-Fairūzābādī, 1995: 868, az-Zabīdī, 1994, 45; Manzūr, 1990:48, Warson, 1984: 70-71).

Secara terminologis, mayoritas ahli bahasa tidak membedakan antara kata *ibdāl* dan *istibdāl*, mereka menyebut keduanya dalam satu pengertian yakni menjadikan sesuatu di tempat sesuatu yang lain (al-'Ubaidī, 2009: 55). Menurut az-Zarqā (t.th: 177) baik *ibdāl* maupun *istibdāl* adalah dua istilah yang sinonim (*murādif*), begitu pula Şabrī (2008: 263) yang mengutip pendapat aṭ-Ṭaḥāwī dan Ibn Manzūr menegaskan kedua istilah tersebut telah menjadi populer dalam kitab-kitab fikih serta tidak ditemukan perbedaan pendapat (*khilāf*) di dalamnya.

Pada tataran praktis, *Istibdāl* dibedakan dengan *ibdāl* maupun *badl*. *Istibdāl* atau penggantian adalah menjadikan barang lain

sebagai pengganti barang wakaf asli yang telah dijual *ibdâl* atau penukaran adalah menjual barang wakaf secara kontan atau dengan membeli barang lain sebagai gantinya sedangkan *badl* adalah barang yang dibeli untuk dijadikan aset wakaf pengganti barang wakaf semula yang terjual. (al-Kabisi, 2004: 349, al-'Ubaidî, 2009: 55, Syalabî, 1957: 99, Ibrâhîm Bik, 2009: 138).

Di lingkungan peradilan dan perundang-undangan Mesir, *istibdâl* didefinisikan dengan membeli benda secara kontan untuk dijadikan benda wakaf, atau mengambil benda sebagai pengganti posisi benda yang sebelumnya. Sedangkan *ibdâl* adalah menjual benda wakaf secara kontan. Adapun *badl* atau *tabâdul* adalah *al-muqayadah* yakni tukar menukar atau barter harta benda wakaf atau menjual benda wakaf dengan benda lain sebagai penggantinya (Syalabî, 1957: 99, Ibrâhîm bik, 1937: 74, asy-Syu'aib, 2006: 235, Bâsyâ: 2006: 282).

Pendefinisian *istibdâl* yang spesifik di atas telah lazim diintrodusir dan digunakan oleh para panitera pengadilan (*al-mûsiqîn*) di Mesir, kemudian diikuti juga oleh Komisi Rancangan Perundang-undangan Mesir. Spesifikasi pendefinisian *istibdâl* ini pernah mendapat kritik dari Komisi Urusan Perdata yang menghendaki kesatuan ketiga istilah (*istibdâl*, *ibdâl* dan *badl* atau *tabâdul*) dalam satu payung istilah hukum yakni *istibdâl* (as-Sanhûrî, 1949: 75, Bâsyâ: 2006: 282).

Kemutlakan definisi *istibdâl* dalam satu payung istilah di atas, tidak jauh berbeda dengan definisi yang berkembang di kalangan ulama fikih (*fuqahâ'*) yang memandang *istibdâl* sebagai salah satu dari perbuatan hukum berikut ini (as-Sanhûrî, 1949: 57, 217, Bâsyâ: 2006: 282):

- a. Menjual benda wakaf baik berupa benda tidak bergerak atau benda bergerak secara kontan dan uang hasil penjualan tersebut digunakan untuk membeli benda lain sebagai pengganti benda wakaf yang dijual.

- b. Mengganti benda wakaf dengan yang lain, atau membeli suatu benda dengan uang hasil penjualan benda wakaf untuk menggantikan posisi benda wakaf yang terjual.
- c. Tukar menukar benda wakaf dengan yang lain.

Istibdâl tidak mencakup perbuatan-perbuatan hukum sebagai berikut (as-Sanhûrî, 1949: 58,218):

- a. Pembelian ataupun penjualan barang atau benda dengan memakai hasil (*rai'*) wakaf bukan harta asal wakaf itu sendiri.
- b. Pembelian barang atau benda dengan memakai hasil (*rai'*) wakaf yang terkumpul dan ditahan sebagai kas, kemudian benda tersebut dijadikan wakaf juga karena wakif menyaratkan demikian. Perbuatan hukum demikian termasuk kategori perbuatan hukum wakaf bukan *istibdâl*.
- c. Penjualan harta benda wakaf yang hasil dari penjualannya digunakan untuk pembelian barang atau benda lain dan diwakafkan atau dijadikan harta benda wakaf yang berlaku dalam masa tertentu (*waqf mu'auqqat*).

Hemat penulis, wacana pendefinisian *istibdâl* di atas dapat diklasifikasikan ke dalam dua pengertian:

- a. *Istibdâl* dalam pengertian yang luas, yakni definisi *istibdâl* yang mutlak dan mencakup pembelian, penjualan maupun tukar menukar benda wakaf sebagaimana didefinisikan dan berkembang di kalangan *fuqahâ'*.
- b. *Istibdâl* dalam pengertian yang sempit yaitu membeli benda secara kontan untuk dijadikan benda wakaf sebagaimana hal ini berlaku dan berkembang di lingkungan peradilan dan perundang-undangan Mesir.

2. Legalitas *Istibdâl*

Para ulama fikih bersilang pendapat dalam melegalisasi praktik *istibdâl*. Sebagian mereka melarangnya secara mutlak, sebagian lagi melarangnya kecuali dalam keadaan tertentu yang jarang terjadi, dan sebagian lain memperkenankannya karena ada syarat dari wakif sebelumnya atau ada alasan untuk memperbanyak produktifitas aset wakaf (Zahrah, 2005: 159).

Silang pendapat di atas dapat dilihat dan ditelusuri melalui kecenderungan pendapat yang berkembang di dalam mazhab-mazhab fikih. al-Kabisi (2004: 381) dan al-'Ubaidî (2009: 89-91) menilai mazhab Syafii dan mazhab Maliki adalah mazhab yang terkesan ketat dalam melegalisasi praktik *istibdâl*. Argumentasi yang muncul dari kedua mazhab ini adalah hukum asal dalam wakaf adalah *al-man'u* atau *al-habs* yakni larangan atas perbuatan hukum yang berdampak pada perpindahan hak kepemilikan seperti menjual, menghibahkan dan mewariskan, di samping praktik *istibdâl* rentan untuk dijadikan celah terhadap praktik penelantaran harta wakaf (al-Kabisi, 2004: 381, Şabrî, 2008: 270).

Sejalan dengan pendapat mazhab Syafii maupun mazhab Maliki adalah pendapat yang berkembang di dalam mazhab Syi'ah Ja'fariyyah yang terkesan sangat berhati-hati dalam memberlakukan hukum *istibdâl* bahkan mereka cenderung melarang praktik tersebut selama tidak ada kebutuhan yang mendesak. Pandangan demikian sebagai konsekuensi atas prinsip yang dipegang mazhab ini bahwa hukum asal dari menjual barang wakaf adalah haram (al-Kabisi, 2004: 381).

Mazhab Hanbali dan mazhab Hanafi lebih terlihat elastis dan cenderung mempermudah izin praktik ini dengan tetap memperhatikan aspek kemaslahatan (al-Kabisi, 2004: 381, Bâsyâ, 2006: 290), bahkan dalam catatan Şabrî (2008: 273) mazhab Hanbali adalah mazhab yang terlihat luas dan toleran dalam pendayagunaan wakaf dalam rangka menjaga keberlangsungan

harta wakaf. Kedua mazhab ini sepakat melegalkan praktik *istibdâl* manakala benda wakaf sudah tidak mendatangkan manfaat dan benar-benar mengandung aspek kemaslahatan di dalamnya. Keduanya berbeda dalam menyikapi *istibdâl* masjid yang mana mazhab Hanbali membolehkannya karena klausul darurat sedangkan mazhab Hanafi melarangnya. Di samping itu, mazhab Hanafiyyah memberikan perhatian penuh terhadap syarat wakif yang mencantumkan *istibdâl* dalam akad wakafnya sedangkan mazhab Hanbali tidak demikian (al-'Ubaidî, 2009: 91).

Kecenderungan-kecenderungan pendapat tentang legalitas praktik *istibdâl* di atas dapat dikategorikan menjadi dua kelompok:

a. Kelompok yang melarang praktik *istibdâl* secara Mutlak

Seorang tokoh mazhab az-Zâhirî yakni Ibn Hazm (t.th: 150, 161) mengemukakan bahwa penjualan benda wakaf adalah dilarang. Jika ada seseorang mewakafkan benda, kemudian ia menyaratkan adanya penjualan benda wakaf tersebut, maka syarat demikian dianggap batal demi hukum karena syarat tersebut tidak terdapat di dalam kitab Allah (al-Quran), di samping dua hal tersebut (antara mewakafkan dan menyaratkan penjualan wakaf) adalah dua perbuatan yang berbeda dan bertentangan. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa setiap wakaf yang disertai dengan syarat yang tidak sesuai dengan ketentuan sumber hukum al-Quran maka syarat wakaf tersebut adalah tidak sah.

Kalangan mazhab Hanafi seperti Muhammad bin al-Ḥasan asy-Syîbanî yang diikuti Yûsuf bin Khâlid as-Sumṭi dan penduduk basrah berpendapat bahwa praktik *istibdâl* tidak diperkenankan, apabila syarat *istibdâl* dicantumkan dalam wakaf maka wakaf diperbolehkan namun syarat tersebut batal karena syarat demikian tidak mendukung atau tidak memberikan pengaruh terhadap larangan menghilangkan wakaf (Şabrî, 2008: 266).

Sebagian kalangan ulama Mazhab Syafii melarang *istibdâl* secara mutlak, meskipun harta benda wakaf tersebut berangsur punah dan tidak dapat dimanfaatkan lagi kecuali dengan menghancurkannya karena wakaf hanya dapat dimanfaatkan selama ada meskipun berangsur-angsur lenyap sekaligus menandai keterputusan *jâriyah* wakaf itu sendiri (ad-Dimyâî, t.th: 179-181). al-Kabisi (2004: 374) menyimpulkan ulama mazhab Syafii melarang penjualan barang wakaf meskipun pihak pengadilan melalui hakim mengijinkannya selama barang wakaf tersebut masih mendatangkan hasil sesedikit apapun, bahkan sebagian mereka melarangnya secara mutlak sebagaimana pernyataan Mâwardî bahwa barang wakaf tidak boleh dijual meskipun rusak. Terlebih lagi dalam persoalan *istibdâl* masjid, seluruh mazhab kecuali mazhab Hanbali melarangnya secara mutlak (al-'Ubaidî, 2009: 88).

- b. Kelompok yang melarang praktik *istibdâl* dengan pengecualian pada kondisi atau keadaan-keadaan tertentu atau dengan kata lain kelompok yang melegalkan praktik *istibdâl* dengan syarat tertentu. Kelompok ini adalah pendapat mayoritas ulama dari berbagai mazhab fikih.

Mayoritas ulama mazhab Hanafi sebagaimana dipelopori oleh Abū Yūsuf yang juga diikuti oleh Hilâl dan Ḥaṣṣâf berpendapat bahwa wakaf dan syarat *istibdâl* yang meliputi wakaf adalah sah (Şabrî, 2008: 267). Şabrî (2008: 265) menyebutkan kitab Fatawa Qadhi Khan yang menyebutkan pendapat Hilâl dan Abū Yūsuf adalah benar karena syarat *istibdâl* tidak membatalkan hukum wakaf, terlebih ketika wakaf tidak dapat dimanfaatkan lagi karena di-*ghasab* atau terendam air hingga seperti lautan sehingga tidak dapat lagi ditanami atau produktifitasnya tidak sebanding dengan biaya perawatannya. Hilâl berargumentasi bahwa, selama

wakif tidak menyaratkan *istibdâl* maka *istibdâl* tidak boleh dilakukan, kalaulah *istibdâl* dilakukan dalam rangka untuk menaikkan kualitas aset wakaf ke arah yang lebih berarti dan berdayaguna, maka hal yang harus diperhatikan adalah prinsip bahwa wakaf tidak ditujukan untuk bisnis yang berorientasi pada keuntungan, di samping karakter wakaf itu sendiri menghendaki adanya sifat stagnan sehingga ia disebut wakaf (Zahrah, 1959: 195).

Mazhab Hanbali juga memperkenankan *istibdâl* dalam keadaan darurat dimana wakaf sudah tidak patut lagi memenuhi tujuannya karena tidak dapat memberikan manfaat (al-'Ubaidî, 2009: 80). Begitu pula mazhab Maliki yang terbilang sangat keras dalam melegalkan *istibdâl* dalam rangka menjaga wakaf dari penyalahgunaan yang menyebabkan benda wakaf hilang atau pendayagunaan hasil penjualan wakaf yang tidak sesuai dengan maksud wakaf sebelumnya, ternyata mazhab ini memperkenankan *istibdâl* dalam keadaan yang mendesak (al-'Ubaidî, 2009: 88). Senada dengannya adalah sebagian ulama mazhab Syafii yang tidak melarang melakukan *istibdâl* dengan syarat benda wakaf tersebut tidak mungkin dimanfaatkan sesuai kehendak wakif (al-Kabisi, 2004: 371-375).

3. Esensi *Istibdâl*

Pada dasarnya esensi wakaf adalah keabadian atau kelanggengan atau kekekalan benda wakaf. Ibnu Aqîl sebagaimana dikutip Ibnu Qudâmah (t.th: Juz 8, 222) menyatakan wakaf adalah abadi. Begitu pula Hilâl menyatakan wakaf adalah untuk kebaikan di jalan Allah dan ia memerlukan keabadian, ia juga menegaskan hal yang harus diperhatikan dalam wakaf adalah prinsip bahwa wakaf tidak ditujukan untuk bisnis yang berorientasi pada keuntungan, di samping karakter wakaf itu sendiri menghendaki

adanya sifat stagnan sehingga ia disebut wakaf (Zahrah, 1959: 195).

Karakter yang menghendaki keabadian atau kekekalan yang demikian menjadi salah satu keistimewaan barang wakaf sehingga ia tidak boleh dijual (al-Kabisi, 2004: 360). Di kalangan ulama mazhab Hanbali berkembang pandangan bahwa harta wakaf memang tidak dapat dijual, dihibahkan maupun diwariskan manakala manfaatnya masih dapat diambil, jika manfaat yang dimaksud dari benda wakaf mengalami disfungsi sehingga tidak dapat memberikan manfaat maka *istibdâl* merupakan langkah legal dalam rangka menjaga eksistensi wakaf agar tetap dapat memberikan manfaatnya (Şabrî, 2008: 271). al-Bâqî (2006: 63) mengemukakan *istibdâl* perlu diterapkan secara elastis dalam rangka menghidupkan tradisi atau praktik wakaf dalam islam dengan memperluas ruang lingkupnya dan meminimalisasi syarat-syaratnya serta mengokohkan eksistensi benda wakaf yang *di-istibdâl*.

Beberapa ulama mazhab Hanafi, diantaranya Hilâl dan Abū Yūsuf menyatakan keabadian wakaf tidak bergantung pada lenyap atau tidaknya sifat atau karakter benda, akan tetapi bergantung pada nilai kemanfaatan atau produktifitas harta wakaf yang mana hal ini merupakan tujuan utama dari benda wakaf itu sendiri (al-'Ubaidî, 2009: 88). Dengan kata lain dapat dikemukakan bahwa keabadian atau kekekalan wakaf tidak ditentukan oleh barang tertentu dimana wakaf akan kehilangan maknanya manakala sifat yang melekat pada barang tersebut hilang, akan tetapi keabadian wakaf ditentukan oleh manfaat dan keuntungan yang didapat dari penerima manfaat wakaf (*mauqūf 'alaih*). Selama manfaat barang wakaf masih bisa dipergunakan dan dibelanjakan sesuai tujuan maka selama itu pula wakaf tetap berlaku dan memiliki sifat kekekalannya, karena kelangsungan manfaat merupakan faktor inti wakaf dan *istibdâl* dapat mendatangkan keuntungan yang berlipat (al-Kabisi, 2004: 353, 354).

Sebenarnya praktik *istibdâl* tidaklah menafikan keabadian wakaf, karena keabadian yang dimaksud tidak terkait dengan benda wakaf, namun lebih terkait dengan perlakuan terhadap benda wakaf itu sendiri. Produktifitas hasil pendayagunaan wakaf merupakan pondasi utama bagi kontruksi wakaf dalam arti selama wakaf itu dapat menunjukkan produktifitasnya maka wakaf dapat dikatakan langgeng atau abadi demikian pula sebaliknya karena esensi wakaf itu sendiri adalah keberlangsungan atau kontinuitas, sebagaimana pandangan demikian adalah pendapat Abū Yūsuf yang juga diikuti oleh Hilâl dan Khaṣṣâf (Şabrî, 2008: 265).

Dengan demikian, esensi *istibdâl* dapat dimengerti sebagai upaya pelanggengan manfaat wakaf sehingga karakter keabadian yang menjadi tujuan wakaf dapat terealisasi. *Istibdâl* atau mengganti barang wakaf demi suatu kemaslahatan berarti sama dengan menjaga barang wakaf tersebut, meskipun bentuk penjagaannya tidak tertuju pada jenis atau bentuk barang wakaf yang semula (al-'Ubaidy, 2009: 83, al-Kabisi, 2004: 375).

4. Obyek *Istibdâl*

Mazhab Syafii dan Mazhab Maliki bersepakat untuk membedakan obyek *istibdâl* menjadi benda bergerak dan tidak bergerak (Şabrî, 2008: 270), bahkan ulama mazhab Maliki mengklasifikasikan obyek *istibdâl* wakaf secara lebih spesifik sebagai berikut (al-'Ubaidî, 2009: 70-71, Zahrah, 2005: 159):

1. Masjid.
2. Benda tidak bergerak selain masjid atau (*Aqâr*) seperti rumah, tanah perkebunan dan sebagainya. Jenis obyek ini masih dibagi lagi menurut karakternya menjadi:
 - a. Benda tidak bergerak yang masih dapat dimanfaatkan (*qâim al-manfa'ah*).

- b. Benda tidak bergerak yang manfaatnya terputus (*munqaṭi'u al-manfa'ah*) dalam arti manfaat benda tidak bergerak tersebut tidak dapat diharapkan lagi bahkan keberadaannya menjadi persoalan.
3. Benda bergerak (*al-manqūl*) seperti hewan ternak, harta benda dan sebagainya.

Keberadaan klasifikasi obyek *istibdāl* tersebut dikarenakan mayoritas ulama fikih berbeda pendapat dalam memandang dan memberlakukan hukum terhadap masing-masing obyek *istibdāl* tersebut, tidak sebagaimana mazhab Hanbali yang tidak membedakan perlakuan *istibdāl* baik terhadap benda tidak bergerak seperti rumah yang roboh, tanah dan masjid yang tak termanfaatkan, maupun benda bergerak seperti kuda yang sudah tua (al-Kabisi, 2004: 375, Qudamah, t.th: 220).

Pandangan-pandangan ulama fikih dalam memberlakukan masing-masing obyek *istibdāl* di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Masjid

Mazhab Hanbali adalah mazhab terdepan dalam melegalisasi *istibdāl* terhadap benda wakaf berupa masjid ini. Mereka memandang *istibdāl* masjid boleh dilakukan sebagian atau secara keseluruhan manakala pemanfaatan wakaf tidak dapat dilakukan dengan jalan lain kecuali *istibdāl* tersebut, mereka beralasan bahwa kekakuan dalam perlakuan atas harta wakaf hingga terlantar merupakan bentuk penelantaran atas tujuan legislasi wakaf itu sendiri. Dalil yang sering dijadikan oleh mereka sebagai argumen adalah riwayat 'Umar bin al-Khaṭṭāb yang pernah memerintah Sa'd bin Abî Waqqās untuk memindahkan masjid yang berada di wilayah Tammârîn Kufah ke tempat lain sebagaimana telah disebutkan di atas. (Şabrî, 2008: 272).

Ibnu Qudamah (t.th: 220-221) menyatakan jika barang wakaf rusak seperti rumah roboh, tanah yang gersang dan tak mungkin disuburkan kembali atau masjid di suatu kampung yang semua penghuninya telah pindah sehingga masjid tidak dipergunakan lagi, atau masjid tersebut terlalu sempit untuk menampung jamaah serta tidak mungkin diperluas maka benda-benda tersebut boleh dijual. Ibnu Qudamah (t.th: 220-221) juga mengutip riwayat Şâlih dari Aḥmad bin Ḥanbal bahwa Aḥmad bin Ḥanbal mengizinkan pemindahan masjid yang berada pada kawasan rawan perampok sehingga dapat mengganggu aktifitas masyarakat dalam menunaikan salat, begitupula manakala masjid tersebut berada pada kawasan yang telah ditinggalkan oleh warganya.

Meski mayoritas ulama mazhab Hanbali mengizinkan penjualan masjid, namun sebagian dari mereka melarangnya dengan alasan yang didasarkan pada riwayat 'Alî bin Sa'îd bahwa masjid tidak boleh dijual kecuali hanya berupa pemindahan perlengkapan yang terdapat di dalamnya, namun riwayat ini minor di kalangan mazhab Hanbali (al-Kabisi, 2004: 376).

Berbeda dengan mazhab Hanbali, Mayoritas ulama fikih tidak menghalalkan *istibdâl* obyek wakaf berupa masjid ini, bahkan mazhab Syafii dan mazhab Maliki melarangnya secara mutlak (Zahrah, 2005: 159, 190, al-Kabisi, 2004: 369). Mazhab Hanafi tidak melarang melakukan *istibdâl* terhadap segala obyek wakaf kecuali masjid, walaupun wakif menyaratkan *istibdâl* terhadap masjid, maka syarat tersebut batal demi hukum, begitupun juga manakala wakif menyaratkan agar masjid yang diwakafkan hanya untuk kepentingan kelompok tertentu yang ditentukan (as-Sarakhsî, t.th: 42, Zahrah, 2005: 159, 190). Salah seorang tokoh mazhab Hanafi yakni Muḥammad Ḥasan asy-Syaibânî sebagaimana dikutip

Şabrî (2008: 266) berpendapat bahwa jika masjid telah hancur maka tempat tersebut kembali kepada wakif atau ahli warisnya, karena wakif telah menentukan peruntukan wakafnya untuk ibadah tertentu sehingga wakaf tersebut dijustifikasi lenyap seiring rusak atau kehancuran benda wakaf tersebut.

Salah seorang tokoh mazhab Syafii asy-Syîrâzî (t.th: I, 445) juga mengemukakan jika seseorang mewakafkan masjid yang menjadi rusak seiring waktu sehingga tidak bisa digunakan untuk sholat maka masjid tersebut tidak boleh dijualbelikan dan tidak boleh pula dikembalikan kepada pemilik atau wakif karena masjid tersebut telah kembali menjadi milik Allah.

2. Benda tidak bergerak selain masjid (*'Aqâr*)

Madzhab Maliki mengizinkan *istibdâl* terhadap tanah yang bernilai dengan syarat *istibdâl* tersebut dilaksanakan karena tidak dapat dimanfaatkan lagi atau alasan kondisi yang bersifat darurat seperti untuk perluasan masjid atau kuburan atau jalan umum. Kondisi demikian merupakan kemaslahatan umum yang mana jika tidak dilakukan *istibdâl* maka masyarakat mengalami kesempitan, sehingga melanggar hal yang wajib yakni mempermudah masyarakat dalam peribadatan, beraktifitas maupun kebutuhan pemakaman orang yang mati diantara mereka (Zahrah, 2005: 159, al-Kabisi, 2004: 369). Bahkan jika kepentingan masyarakat menghendaki penjualan tanah wakaf maka penguasa berhak merealisasikan melalui kewenangan pemaksaannya dengan memberikan ganti rugi yang sesuai sebagaimana ketentuan ini tertulis dalam kitab al-Tâj wa al-Iklîl (Zahrah, 1959: 183). Senada dengan hal ini, Ibn Rusyd sebagaimana yang dikutip oleh Zahrah (1959: 184) menyatakan bahwa bagian tanah wakaf bisa di-*ruislag* dengan tempat lain manakala tanah

wakaf tersebut sudah tidak produktif lagi dan hal ini menjadi wilayah kompetensi pemerintah.

Mazhab Syafii lebih ketat daripada mazhab Maliki dalam memandang hal ini, mazhab Syafii melarang *istibdâl* terhadap benda tetap atau tanah. Alasannya adalah benda tetap atau tanah yang hancur masih dimungkinkan atau masih dapat diharapkan untuk dimakmurkan atau diberikan perlindungan atasnya (Şabrî, 2008: 270). Akan tetapi, mazhab ini memperkenankan *istibdâl* sebagian benda-benda yang melekat pada wakaf seperti pintu bangunan dan sebagainya, bukan benda asal wakaf itu sendiri (Bâsyâ, 2006: 282).

3. Benda Bergerak (*al-Manqûl*)

Mazhab Maliki agak longgar dalam hal memperkenankan penjualan benda wakaf bergerak (*al-manqûl*). Para ulama mazhab Maliki membolehkan jika *istibdâl* terhadap benda bergerak ini mampu mengundang kemaslahatan. Hal ini diperkenankan karena harta benda wakaf bergerak di desain untuk hancur sehingga dengan *istibdâl* dapat diharapkan kelanggengan wakaf atas manfaat benda tersebut (Şabrî (2008: 268). Imam Mâlik bin Anas (t.th: IV, 418) juga berpendapat bahwa kendaraan yang lemah hingga tidak kuat untuk difungsikan di jalan Allah maka kendaraan tersebut harus dijual dan harganya dibelikan kendaraan yang sehat kuat, begitu juga kuda yang telah tua dan tidak produktif untuk digunakan perang atau kepentingan umum lainnya maka *istibdâl* menjadi perlu.

Lebih ekstrim lagi, kalangan ulama mazhab Maliki mengemukakan jika barang wakaf membutuhkan biaya perawatan yang seharusnya diambilkan dari kas negara yang secara kebetulan kosong, maka barang wakaf tersebut harus dijual dan diganti dengan barang yang tidak membutuhkan biaya perawatan dari kas negara. Hukum ini berlaku dengan

catatan fungsi barang pengganti harus sama atau minimal menyerupai barang wakaf asli seperti senjata yang berfungsi hampir sama dengan kuda perang (al-Kabisi, 2004: 366).

5. Syarat dan Ketentuan *Istibdâl*

Uraian sebelumnya telah menunjukkan hukum asal *istibdâl* terhadap aset wakaf adalah tidak diperkenankan kecuali suatu kondisi darurat dan untuk sebuah kemaslahatan dalam rangka menjaga keberlangsungan manfaat aset wakaf tersebut secara terus menerus sebagaimana hal ini merupakan esensi wakaf sehingga ia disebut sebagai *ṣadaqah jāriyah*. al-Kabisi (2004: 377) dan Abū Zahrah (1959: 188) menyimpulkan dasar pertimbangan *istibdâl* adalah kondisi darurat dan kemaslahatan, karena hukum asal dari *istibdâl* adalah haram kecuali ada alasan darurat dan alasan demi menjaga tujuan wakaf itu sendiri. Oleh karena itu, para ahli hukum islam menetapkan berbagai persyaratan *istibdâl* agar praktik hukum ini tidak disalahgunakan dalam pelaksanaannya.

Syarat-syarat *istibdâl* yang terwacanakan di dalam literatur-literatur hukum islam setidaknya dapat dipetakan menjadi tiga kategori antara lain syarat *istibdâl* yang terkait dengan syarat wakif, syarat *istibdâl* yang terkait dengan keadaan benda wakaf yang akan di-*istibdâl* dan syarat atau ketentuan yang berkaitan dengan teknis pelaksanaan *istibdâl*. Masing-masing kategori syarat tersebut dapat dijelaskan dalam uraian berikut ini.

A. Syarat-syarat *istibdâl* yang berkaitan dengan syarat wakif

Sebelum syarat-syarat *istibdâl* yang berkaitan dengan syarat wakif ini dikemukakan, penjelasan tentang legalitas keberadaan syarat wakif ini penting dikemukakan terlebih dahulu. Para ulama khususnya mazhab Hanafi berbeda pendapat dalam memandang keberadaan syarat *istibdâl* yang dikemukakan wakif saat berwakaf ini, Ikhtilaf ulama tersebut dapat dikategorikan menjadi tiga macam (al-Kabisi, 2004: 351):

1. Hukum akad wakaf dan syarat *istibdâl* yang diikutkan di dalamnya adalah sah. Pendapat ini dinisbatkan kepada Abū Yūsuf dan Hilâl.

Di kalangan ulama mazhab Hanafi, pendapat ini adalah termasuk pendapat yang sahih bahkan sebagian literatur-literatur hukum mazhab Hanafi menyebutnya sebagai sebuah konsensus bersama para ulama (*ijmâ'*). Alasannya adalah syarat *istibdâl* yang dikemukakan wakif tidak sampai membatalkan wakaf, di samping itu syarat *istibdâl* tidak meniadakan sifat keabadian dan kekekalan wakaf sehingga syarat *istibdâl* tersebut dianggap tidak pernah ada. Keabadian dan kekekalan wakaf tidak ditentukan oleh suatu barang tertentu yang mana wakaf akan kehilangan maknanya manakala sifat yang melekat pada barang tersebut hilang, akan tetapi wakaf sangat ditentukan oleh manfaat dan keuntungan yang diberikan oleh aset wakaf itu sendiri kepada penerima manfaat (*mauqūf*) (al-Kabisi, 2004: 353-354).

2. Hukum akad wakaf adalah sah, sedang syarat *istibdâl* yang diikutkan di dalamnya adalah tidak sah. Pendapat ini dinisbatkan kepada Muḥammad bin Ḥasan. as-Sarakhsî mengemukakan alasan hukum pendapat ini yaitu syarat *istibdâl* tersebut sama sekali tidak berpengaruh pada keberadaan wakaf dalam koridor yang ditentukan, karena eksistensi syarat itu tidak menghilangkan makna “keabadian” yang menjadi tujuan wakaf. Hal ini serupa dengan seseorang yang mewakafkan masjid dengan syarat masjid tersebut boleh diganti dengan harta benda yang lain, atau masjid tersebut disyaratkan peruntukannya kepada orang atau kelompok tertentu. Syarat yang demikian dianggap batal demi hukum meskipun wakaf itu sendiri adalah sah (al-Kabisi, 2004: 352).

3. Beberapa pengikut Hanafi membatalkan keduanya
Adapun mengenai syarat *istibdâl* yang berkaitan dengan syarat wakif, Salah seorang pakar hukum mazhab Hanafi yakni Ibn 'Âbidîn (t.th: 583-584) menyebutkan tiga macam bentuk:
- a. Wakif menyaratkan *istibdâl* atas dirinya atau orang lain yang ditunjuk atau dirinya dan orang lain yang ditunjuk. *Istibdâl* yang seperti ini diperkenankan secara mutlak.
 - b. Wakif tidak menyebutkan syarat *istibdâl* namun harta benda wakaf tidak dapat dimanfaatkan secara keseluruhan atau manfaat yang diperoleh tidak seimbang dengan biaya operasional yang diperlukan untuk pengelolaan harta benda wakaf. Jika keadaannya demikian, maka *istibdâl* diperkenankan dengan syarat *istibdâl* tersebut telah mendapat persetujuan hakim dan didasarkan atas kemaslahatan. Pendapat demikian adalah pendapat mayoritas ulama mazhab Hanafi.
 - c. Wakif tidak menyebutkan syarat *istibdâl* sama sekali, sementara kondisi harta benda wakaf masih memberikan manfaat secara umum, namun penggantian harta benda wakaf tersebut dengan harta benda lain memungkinkan untuk pemberian hasil dan manfaat yang lebih baik. Pendapat yang kuat terhadap syarat *istibdâl* dari wakif dalam kondisi demikian adalah melarangnya. Alasannya adalah prinsip wakaf adalah menjaga kelanggengan benda wakaf bukan memberikan tambahan nilai terhadapnya, oleh karena itu *istibdâl* dalam keadaan benda wakaf yang masih berfungsi dan memberikan manfaat sesedikit apapun tidak diperkenankan meskipun nilai penggantian lebih tinggi dari yang adanya (Şabrî, 2008: 265-266).

Di samping itu, hukum islam juga mewacanakan syarat *istibdâl* yang dikemukakan wakif hanya berlaku sekali kecuali wakif menyatakan *istibdâl* boleh dilakukan secara berulang-ulang, begitu juga jika wakif menentukan atau membatasi penggantian aset wakaf pada lokasi atau kota tertentu misalnya, maka *istibdâl* dengan batasan tertentu ini harus dilakukan sesuai dengan syarat wakif dan aset wakaf pengganti akan menjadi aset wakaf secara otomatis meskipun wakif tidak menjelaskan hal ini (al-Kabisi, 2004: 354-355). Hal ini merupakan penghormatan atas otoritas wakif terhadap benda yang akan diwakafkan sebagaimana tertahbiskan dalam adagium *naṣṣ al-wâqif ka naṣṣ asy-syâri'*.

B. Syarat-syarat *istibdâl* yang berkaitan dengan kondisi benda wakaf

Wakif mempunyai hak untuk menyaratkan *istibdâl* atau tidak, jika wakif menyaratkan *istibdâl* sebagai langkah antisipatif terhadap rusak atau penurunan produktifitas benda wakaf sehingga tidak mampu mendatangkan kemanfaatan kepada *mustahiq* atau *mauqūf 'alaihim*, maka semua ulama khususnya mazhab Hanafi sepakat mengesahkan langkah *istibdâl* ini. Konsensus ini tidak berlaku manakala wakif menyaratkan *istibdâl* namun benda wakaf masih dalam keadaan baik di samping alasan yang mendasari dilakukan *istibdâl* adalah pertimbangan ekonomis, maka hal ini tidak diperkenankan karena hukum asal yang wajib dijadikan prinsip adalah membiarkan aset wakaf seperti apa adanya kecuali klausula darurat yang menyebabkan *istibdâl* diperbolehkan (al-Kabisi, 2004: 362).

Lebih ekstrim lagi, Abū Yūsuf sebagaimana dikutip oleh al-Kabisi (2004: 358) berfatwa jika kondisi barang wakaf sudah tidak terurus dan tidak dapat memberikan keuntungan lagi maka barang tersebut boleh diganti atau di-*istibdâl* meskipun tanpa

ada syarat *istibdâl*. Jika tanah wakaf dirampas dan dialiri air oleh seseorang hingga tanah tersebut menjadi lautan dan tidak dapat ditanami, maka tanah tersebut wajib dicarikan tanah lain yang sepadan sebagai pengganti. Demikian juga jika tanah wakaf berkurang tingkat kesuburannya sehingga tidak dapat ditanami atau tanah tersebut tidak menyisahkan keuntungan untuk menutup biaya pengelolaannya maka tanah tersebut harus diganti atau di-*istibdâl* dengan tanah yang lebih baik. Ibnu Hammâm menambahkan legalitas *istibdâl* dalam kondisi barang wakaf di atas dengan syarat keharusan wakif untuk mendapatkan ijin dari hakim (al-Kabisi,2004: 352).

Mayoritas ulama mazhab Hanafi juga melegalkan *istibdâl* dengan syarat kondisi benda atau tanah wakaf tersebut dalam keadaan yang tidak dapat dimanfaatkan atau dirampas (*dighaṣb*) oleh seseorang dan ia berbuat hingga menyebabkan tanah tersebut tidak berfungsi sebagaimana semula seperti si *ghâsib* menyalurkan air ke tanah wakaf tersebut hingga tanah wakaf menjadi lautan dan tidak dapat ditanami (al-'Ubaidî, 2009: 69).

Dalam persoalan syarat *istibdâl* wakaf yang berkaitan dengan kondisi benda wakaf atau obyek *istibdâl* ini, ulama mazhab Maliki memberlakukan *istibdâl* secara berbeda antara benda wakaf bergerak dan tidak bergerak. Untuk *istibdâl* obyek wakaf berupa benda tidak bergerak, mereka membaginya dalam dua kategori: Kategori pertama, jika kondisi benda tidak bergerak sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi namun benda tersebut masih ada harapan untuk dapat dimanfaatkan di kemudian hari dan seandainya benda tersebut dibiarkan sementara waktu maka benda tersebut tidak akan rusak, maka mereka bersepakat untuk melarang *istibdâl* dalam kondisi demikian. Kategori kedua adalah kategori benda tidak bergerak yang tidak dapat dimanfaatkan lagi dan jika benda tersebut dibiarkan maka akan terjadi kerusakan, mereka berselisih pendapat dalam menyikapinya, sebagian mereka

masih melarang *istibdâl* secara mutlak sedang sebagian lainnya membolehkannya selama kondisi benda wakaf tidak mendukung untuk dilakukan perbaikan lagi (al-Kabisi,2004: 369-370).

Untuk *istibdâl* benda bergerak, ulama mazhab Maliki menyaratkan benda tersebut sudah rusak dan tidak dapat dimanfaatkan lagi, bahkan Ibnu Rusyd mengatakan hukum *istibdâl* ini sudah boleh dilakukan jika barang tersebut berangsur-angsur rusak manakala dibiarkan. Selama benda wakaf bergerak seperti buku-buku dapat dimanfaatkan meskipun benda tersebut harus dimutasi pemanfaatannya ke tempat lain maka *istibdâl* tidak diperkenankan. Contoh lain adalah mazhab Maliki memberikan toleransi luas dalam pemindahan tiang-tiang masjid yang telah rusak dan tidak mungkin direnovasi lagi ke masjid yang lain (al-Kabisi, 2004: 367).

C. Ketentuan yang berkaitan dengan Teknis Pelaksanaan *Istibdâl*

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa setidaknya terdapat tiga macam pihak selaku pelaksana dalam praktik *istibdâl*. Pertama adalah wakif itu sendiri selaku pemilik otoritas awal dalam pelaksanaan *istibdâl*, kedua adalah orang yang ditunjuk oleh wakif yang mana kompetensinya dalam melakukan *istibdâl* tidak dapat digunakan selama wakif masih ada (Şabrî, 2008: 266), ketiga adalah Hakim yang mana kompetensinya dalam melakukan *istibdâl* dibatasi dengan dua syarat yakni wakif tidak menyaratkan *istibdâl* kepada siapapun dan pertimbangan yang harus dijadikan dasar *istibdâl* adalah kemaslahatan (Şabrî, 2008: 266, al-Kabisi: 2004: 358).

Kalangan ahli fikih mazhab Hanafi juga memberikan kompetensi *istibdâl* kepada pengurus atau pengelola (*al-âmir*) sebagai pelaksana *istibdâl* tanah wakaf dengan empat ketentuan sebagai berikut (Ibnu 'Âbidîn, t.th: VI, 388):

1. Jika wakif menyaratkan
2. Jika ada orang yang merampas (*ghâsib*) tanah wakaf tersebut dan tanah menjadi tidak berfungsi sebagaimana mestinya.
3. Jika orang yang merampas (*ghâsib*) tanah wakaf tersebut bertindak melawan hukum tanpa dasar dan ia ingin memberikan harga tanah tersebut sebagai penggantinya maka pengelola wakaf harus menerima harga atau uang dari tanah tersebut untuk membeli tanah baru sebagai penggantinya.
4. Jika ada banyak orang yang berminat untuk mengganti tanah wakaf tersebut dengan pengganti yang kualitas nilainya lebih baik dan daerahnya lebih strategis.

Berkaitan dengan pelaksana *istibdâl*, Salah seorang ulama mazhab Hanafi bernama at-Ṭurṭûsi²⁴ mengajukan beberapa kriteria antara lain (Zahrah, 199-200):

1. Hakim telah mengadakan penelitian dan kajian yang cermat tentang kelayakan dilakukan *istibdâl* ini.
2. Membebaskan dua orang yang ahli atau profesional, adil, amanah untuk mengkaji dan menganalisis sisi kejelasan atas nilai positif dari wakaf tersebut manakala dilakukan *istibdâl*.
3. Meregistrasi proses *istibdâl* dalam bentuk tertulis.
4. Hakim yang berwenang dalam masalah ini haruslah hakim yang memiliki kompetensi ilmu dan pengalaman, adil dan amanah atau dalam istilah yang berkembang dalam wacana fikih tentang *istibdâl* ini disebut "*Qâdî al-Jannah*"

²⁴ Nama lengkapnya adalah Ibrahim bin 'Ali (w. 758 H), adalah salah seorang *jurist* Mazhab Hanafi yang memegang pengadilan tinggi di Damaskus, diantara karyanya adalah 'Anfa'u al-Wasâil. Lihat Ibrahim Bik (2009: 249) yang mengutip dari kitab al-Fawâid al-Bahiyyah fî Tarâjim al-Mazhab Hanafi.

al-Kabisi (2004: 365) menyimpulkan beberapa syarat yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan *istibdâl* sebagaimana syarat ini dikemukakan oleh sejumlah ulama mazhab Hanafi, antara lain:

1. *Istibdâl* tidak boleh mengandung penipuan yang keterlaluan (*ghabn fâhisy*).
2. Aset wakaf tidak dijual kepada orang yang tidak jujur atau orang yang tidak diterima kesaksiannya (*fâsiq*) atau orang yang tersangkut utang maupun orang yang memberinya pinjaman utang. Alasannya adalah penjualan harta wakaf kepada orang *fâsiq* diindikasikan akan terjadi penipuan di dalamnya, begitupula penjualan terhadap orang yang memberi pinjaman hutang dikhawatirkan terjadi penghabisan uang hasil penjualan akibat ketidakmampuan orang yang hutang yakni pengelola wakaf itu sendiri dalam melunasi hutangnya.
 1. *Istibdâl* harus dalam bentuk benda tidak bergerak seperti tanah (*'aqâr*) bukan berupa uang, karena jika *istibdâl* berupa uang dikhawatirkan ia lenyap atau disalahgunakan oleh pengelola wakaf.
 2. Jika *istibdâl* dilakukan oleh hakim, maka hakim tersebut harus memenuhi kriteria berdedikasi tinggi.
 3. Khusus *istibdâl* rumah wakaf, Ibnu Najîm²⁵ menambahkan syarat lain yakni *istibdâl* hanya boleh dilakukan dalam satu wilayah dan kondisi rumah pengganti harus lebih baik dari sebelumnya.

Ibnu Najîm menambahkan syarat yakni *istibdâl* harus

²⁵ Nama lengkapnya adalah Zain ad-Dîn bin Ibrâhîm bin Muhammad (w. 970 H), penduduk mesir, *jurist* dan ahli usul dari Madzhab Hanafi, diantara gurunya adalah Syaraf ad-dîn al-Bulqînî. Diantara karyanya adalah: *al-Asybah wa an-Nazâir*, *Majmû' Rasâil Fiqhiyyah* dan sebagainya.

dilakukan dengan pengganti aset yang berupa tanah bukan uang tunai, sebab jika penggantinya adalah uang tunai maka dikhawatirkan terjadi tindakan korupsi oleh pelaksana *istibdâl* (Zahrah, 1959: 16).

Kalangan ulama mazhab Syafi'i seperti asy-Syîrazî (t.th: 445) juga menetapkan bahwa *istibdâl* diijinkan manakala penjualan barang tersebut dinilai dengan harga yang sesuai dengan kondisi barang, dan uang hasil penjualan harus digunakan untuk membeli barang wakaf baru sebagai pengganti. Lebih ekstrim lagi, al-Khiraqî yang dikutip Ibnu Qudâmah (t.th: 222) berpendapat bahwa hasil penjualan benda wakaf boleh dibelikan atau digantikan dengan benda lain yang tidak sejenis dengan benda wakaf semula, asalkan manfaatnya tetap tersalurkan untuk kemaslahatan yang dikehendaki wakaf.

Ulama kontemporer, Abû Zahrah (1959: 197) misalnya, mengemukakan beberapa kriteria yang menurutnya menjadi titik kesamaan pemikiran diantara *jurist* fikih dalam melaksanakan praktik *istibdâl* ini, yaitu:

1. Tidak ada kecurangan yang menyebabkan adanya kezaliman dan praktik manipulasi di dalam transaksi *istibdâl*.
2. Hakim atau pemerintah tidak boleh menjual aset wakaf kepada orang yang tidak diterima kesaksiannya (*fâsiq*), atau para debitur dari hakim atau pemerintah karena dikhawatirkan terjadi kebohongan maupun penelantaran terhadap aset wakaf.
3. Telah jelas bahwa benda pengganti aset wakaf yang dijual mempunyai nilai yang lebih bermanfaat dan jauh dari bahaya dan kesulitan.

Sementara az-Zuhaily (2007: 193) mengembangkan syarat-syarat yang dikemukakan Abû Zahrah tersebut dengan menambahkan syarat-syarat antara lain:

1. Aset wakaf benar-benar tidak bermanfaat secara keseluruhan.
2. Wakaf sudah tidak lagi memberikan hasil yang dapat memakmurkan wakaf itu sendiri.
3. Pihak pelaksana yang berwenang melakukan *istibdâl* ini (*Mustabdil*) adalah orang yang memiliki kriteria berpendidikan dan kaya pengalaman atau dalam istilah yang lazim berkembang dalam wacana *istibdâl* disebut "*Qâdî al-Jannah*"
4. *Istibdâl* wakaf harus berwujud ganti berupa benda tidak bergerak atau tanah, bukan berupa uang, atau boleh saja dengan uang tunai selama pelaksana *istibdâl* adalah "*Qâdî al-Jannah*"

Menurut al-Kabisi (2004: 365), syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan di atas bersifat kondisional dalam arti bisa berubah seiring perubahan fenomena yang terjadi di dalam masyarakat dengan tetap mempertimbangkan kemaslahatan benda wakaf dan para penerima manfaat benda wakaf tersebut (*mustahiqqîn*).

D. *Istibdâl* Wakaf dalam Hukum Positif di Indonesia

Secara historis, wakaf dan tanah adalah dua hal yang tak dapat dipisahkan dalam sejarah perwakafan di Indonesia. Hal ini dikarenakan tanah merupakan obyek wakaf yang dominan di dalam perwakafan Indonesia sehingga tak heran manakala regulasi di bidang perwakafan selalu dikaitkan atau bahkan di bawah naungan regulasi di bidang pertanahan. Hal ini dapat dilihat pada masa pasca kemerdekaan Indonesia, reformasi di bidang regulasi pertanahan ditunjukkan oleh kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau dikenal dengan sebutan UUPA. UUPA disebut-sebut sebagai karya besar bangsa Indonesia yang melakukan pembaharuan hukum

sekaligus menciptakan unifikasi hukum agraria nasional (Usman, 2009: 2).

Dalam konteks regulasi di bidang perwakafan, UUPA mempunyai arti penting. Ia memberikan perlindungan hukum berupa dasar legalitas perwakafan sehingga memperkuat eksistensi wakaf di Indonesia baik sebagai lembaga keagamaan maupun lembaga keagrariaan (Usman, 2009: 7). Dasar legalitas tersebut ditunjukkan pada pasal 49 ayat 3 UUPA yang menyebutkan "Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah".

Amanat UUPA agar persoalan perwakafan tanah milik diatur secara khusus dalam sebuah Peraturan Pemerintah ini, baru terwujud tujuh belas tahun kemudian yakni dengan kehadiran Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Berbagai aspek hukum wakaf mulai nampak diatur dalam peraturan pemerintah ini, salah satunya adalah legalitas perubahan peruntukan atau penggunaan lain dari harta wakaf yang diperbolehkan setelah mendapat ijin pemerintah dalam hal ini Menteri Agama dengan mempertimbangkan adanya ketidaksesuaian harta benda wakaf dengan ikrar wakif di samping alasan kepentingan umum.²⁶

Teknis pelaksanaan perubahan peruntukan atau penggunaan lain dari harta benda wakaf ini diatur oleh Peraturan Menteri

²⁶ Lihat Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik yang menyebutkan:

- 1) Pada dasarnya terhadap tanah milik yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan peruntukan atau penggunaan lain daripada yang dimaksud dalam ikrar wakaf
- 2) Penyimpangan dari ketentuan tersebut dalam ayat 1 hanya dapat dilakukan terhadap hal-hal tertentu setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari menteri agama yakni
 - b. Karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf seperti diikrarkan oleh wakif
 - c. Karena kepentingan umum

Agama Nomor 1 tahun 1978 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Teknis tersebut diawali dari pengajuan nazhir, kemudian secara hirarkis harus melalui KUA, Kepala Departemen Agama Kota atau Kabupaten setempat, Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama hingga Dirjen Bimas Departemen Agama RI.²⁷

Selanjutnya, regulasi perwakafan juga ditunjukkan dengan kehadiran Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Kompilasi Hukum Islam atau disingkat KHI. Mengenai pengaturan perubahan peruntukan atau penggunaan lain, Ketentuan dalam KHI ini tidak berbeda jauh dengan ketentuan regulasi sebelumnya, hanya saja ada penambahan peran lembaga Majelis Ulama Kecamatan dalam memberikan saran kepada KUA kecamatan dalam memberikan persetujuan perubahan peruntukan dan penggunaan lain benda wakaf yang diajukan oleh nazhir.²⁸

²⁷ Lihat ketentuan pasal 12 yang berbunyi:

- 1) Nadzir berkewajiban mengajukan permohonan kepada kepala kanwil Departemen Agama cq kepala bidang melalui kepala KUA dan kanDepartemen Agama secara hirarkis dengan menyebutkan alasannya
- 2) kepala KUA dan kanDepartemen Agama meneruskan permohonan tersebut secara hirarkis kepada kepala kanwil Departemen Agama c q kepala bidang dengan disertai pertimbangan
- 3) kepala kanwil Departemen Agama c q kepala bidang diberi wewenang untuk member persetujuan atau penolakan secara tertulis atas permohonan perubahan penggunaan tanah wakaf.

dan pasal 13 yang berbunyi:

- 1) meneruskan kepada menteri agama cq direktorat jenderal bimbingan masyarakat islam dengan disertai pertimbangan
- 2) dirjen diberi kewenangan untuk memberikan persetujuan atau menolak secara tertulis atas permohonan perubahan status tanah wakaf
- 3) perubahan status tanah wakaf dapat diijinkan apabila diberikan penggantian yang sekurang-kurangnya senilai dan seimbang dengan kegunaannya sesuai dengan ikrar wakaf

²⁸ Lihat ketentuan Pasal 225 KHI yang berbunyi:

- 1) Pada dasarnya terhadap benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan peruntukan atau penggunaan lain daripada yang dimaksud dalam ikrar wakaf
- 2) Penyimpangan dari ketentuan tersebut dalam ayat 1 hanya dapat dilaku-

Terakhir, reformasi regulasi perwakafan di Indonesia adalah kehadiran Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaannya serta peraturan perundangan lainnya (selanjutnya disebut peraturan perundangan perwakafan Indonesia).

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Wakaf menggunakan istilah “penukaran” dalam menunjuk pengertian *istibdâl*. Penggunaan kata yang demikian dapat dikata lebih jelas dalam menunjuk makna *istibdâl* daripada kata “perubahan peruntukan dan penggunaan lain” yang lazim telah digunakan oleh regulasi wakaf sebelumnya yakni Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik²⁹ dan Kompilasi Hukum Islam,³⁰ karena kata “perubahan peruntukan dan penggunaan lain” lebih tepat diorientasikan pada perubahan tujuan wakaf, bukan perubahan obyek wakaf itu sendiri. Adapun pengertian “penukaran” itu sendiri tidak ditemukan secara eksplisit di dalam undang-undang tersebut, namun pemahamannya dapat dilihat dari aturan-aturan yang menjelaskan tentang praktik hukum penukaran tersebut.

Legalitas *istibdâl* di dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Wakaf ditunjukkan pasal 40 dan pasal

kan terhadap hal-hal tertentu setelah terlebih dahulu mendapat persetujuan tertulis dari Kepala KUA kecamatan berdasarkan saran dai Majelis Ulama Kecamatan dan Camat setempat dengan alasan:

- a. Karena tidak sesuai lagi dengan tujuan wakaf seperti diikrarkan oleh wakif
- b. Karena kepentingan umum

²⁹ Lihat Pasal 11 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik yang menyebutkan bahwa pada dasarnya terhadap tanah milik yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan peruntukan atau penggunaan lain daripada yang dimaksud dalam ikrar wakaf.

³⁰ Lihat ketentuan Pasal 225 ayat 1 KHI yang berbunyi “Pada dasarnya terhadap benda yang telah diwakafkan tidak dapat dilakukan perubahan peruntukan atau penggunaan lain daripada yang dimaksud dalam ikrar wakaf”.

41. Pasal 40 undang-undang tersebut menyebutkan:

Harta benda wakaf yang sudah diwakafkan dilarang:

- a. Dijadikan jaminan
- b. Disita
- c. D hibahkan
- d. Dijual
- e. Diwariskan
- f. Ditukar, atau
- g. Dialihkan dengan bentuk pengalihan hak lainnya.

Sedang pasal 41 undang-undang tersebut menyebutkan:

- (1) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 40 huruf f dikecualikan apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah
- (2) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari menteri atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia
- (3) Harta benda wakaf yang sudah diubah statusnya karena ketentuan pengecualian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib ditukar dengan harta benda yang manfaat dan nilai tukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.
- (4) Ketentuan mengenai perubahan status harta benda wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Kedua pasal ini menjelaskan bahwa hukum penukaran harta benda wakaf adalah dilarang. 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'ah.

Mengenai obyek *istibdâl* atau penukaran harta benda wakaf, peraturan perundangan perwakafan Indonesia tidak menyebutkan secara eksplisit. Namun jika dilihat dari ketentuan yang menyatakan bahwa penukaran benda wakaf harus disesuaikan dengan Rencana Umum Tata Ruang di samping ketentuan pasal 53 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang menyatakan bahwa benda wakaf pengganti harus memiliki Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) yang minimal sama dengan benda wakaf yang ditukar, dan berada di kawasan yang strategis dan mudah dikembangkan, maka dapat diindikasikan bahwa obyek penukaran harta benda wakaf terorientasi pada harta benda berupa tanah dan bangunan atau harta benda wakaf tidak bergerak yang lazim disebut *'aqâr* di dalam fikih.

Indikasi di atas diperkuat dengan ketentuan pasal 49 ayat 4 huruf e Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yang menggunakan kata "tanah" pada bunyi pasalnya yakni "nazhir tanah wakaf" sebagai salah satu tim penilai yang merekomendasikan bupati atau walikota dalam menetapkan nilai dan manfaat benda pengganti benda wakaf yang ditukar. Dengan demikian obyek wakaf lain sebagaimana disebut dalam pasal 16 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, khususnya benda bergerak (*al-manqûl*) seperti logam mulia, kendaraan atau yang lainnya menjadi bias kedudukannya sebagai obyek penukaran harta benda wakaf.

Mengenai pelaksanaan penukaran harta benda wakaf, ketentuannya dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun

2004 Tahun 2004 tentang Wakaf, yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran atau Perubahan Status Harta Benda Wakaf. Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Wakaf menjelaskan bahwa Badan Wakaf Indonesia adalah lembaga independen dalam pelaksanaan tugasnya untuk mengembangkan perwakafan di Indonesia, sedangkan di dalam pasal 49 ayat 1 peraturan tersebut menyebutkan salah satu tugas Badan Wakaf Indonesia adalah memberikan pertimbangan kepada Menteri Agama dalam pemberian izin tertulis terhadap penukaran harta benda wakaf.

Tugas dan kewenangan Badan Wakaf Indonesia dalam soal penukaran harta benda wakaf ini juga disebutkan di dalam pasal 2 dan pasal 3 Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran atau Perubahan Status Harta Benda Wakaf. Kedua pasal tersebut menjelaskan kewenangan Badan Wakaf Indonesia untuk memberikan persetujuan atas penukaran harta benda wakaf yang selanjutnya disampaikan kepada Menteri Agama dalam memberikan izin tertulis penukaran benda wakaf, dan Badan Wakaf Indonesia dapat bekerjasama dengan instansi Pemerintah baik pusat maupun daerah, organisasi masyarakat, para ahli, badan internasional dan pihak lain yang dipandang perlu dalam melaksanakan tugas dan kewenangan tersebut dengan tetap memperhatikan saran dan pertimbangan Menteri serta Majelis Ulama Indonesia.

Adapun syarat-syarat yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan *istibdâl* tersebut dapat dilihat di dalam bab VI tentang penukaran harta benda wakaf, yang memuat tiga pasal yaitu pasal 49, pasal 50 dan pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006

tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Wakaf, juga bab III tentang persyaratan perubahan status harta benda wakaf yang memuat dari tiga pasal yaitu pasal 4, pasal 5 dan pasal 6 Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran atau Perubahan Status Harta Benda Wakaf.

Kriteria-kriteria penukaran harta benda wakaf dalam pasal-pasal peraturan tersebut dapat disarikan sebagai berikut:

- a. Harus dengan izin tertulis dari Menteri berdasarkan pertimbangan Badan Wakaf Indonesia.
- b. Perubahan harta benda wakaf tersebut digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan tidak bertentangan dengan syariah.
- c. Harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf.
- d. Pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.
- e. Harta benda penukar memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.
- f. Nilai dan manfaat harta benda penukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula. Nilai ini ditetapkan oleh Bupati atau Walikota berdasarkan rekomendasi tim penilai yang beranggotakan pemerintah daerah, kantor pertanahan, majelis ulama indonesia, kantor departemen agama kabupaten atau kota dan nazhir tanah wakaf yang bersangkutan.
- g. Harta benda penukar memiliki Nilai Jual Obyek Pajak sekurang-kurangnya sama dengan NJOP harta benda wakaf.

- h. Harta benda penukar berada di wilayah yang strategis dan mudah dikembangkan.
- i. Teknis penukaran harta benda wakaf yang akan diubah statusnya adalah sebagai berikut: diawali dengan pengajuan nazhir kepada menteri melalui KUA kecamatan, KUA meneruskan kepada kantor Departemen Agama Kabupaten atau Kota, kantor Departemen Agama membentuk tim dan selanjutnya bupati atau walikota membuat surat keputusan, Kantor Departemen Agama Kabupaten atau Kota meneruskan permohonan kepada kepala Kanwil Departemen Agama provinsi untuk diteruskan kepada Menteri, hasil keputusan Menteri harus dilaporkan kepada nazhir ke kantor pertanahan atau lembaga terkait untuk diregistrasi lebih lanjut.

Adapun proses pemberian pertimbangan yang berwujud surat rekomendasi Badan Wakaf Indonesia kepada Menteri Agama dalam mengizinkan penukaran harta benda wakaf, telah diatur dalam pasal 7, pasal 8, pasal 9, pasal 10 dan pasal 11 Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran atau Perubahan Status Harta Benda Wakaf. pasal-pasal tersebut menyebutkan bahwa proses pelaksanaan pemberian rekomendasi pertimbangan Badan Wakaf Indonesia tersebut harus melalui empat tahapan yakni sekretariat, divisi kelembagaan, dewan pertimbangan dan rapat pleno. Tugas masing-masing tahapan dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Sekretariat bertugas secara administratif antara lain: menerima, meregistrasi, mengarsip dan menyiapkan disposisi kepada Ketua Badan Wakaf Indonesia perihal permohonan pertimbangan dari Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama, juga mendaftarkan surat disposisi tersebut beserta salinan dokumen-dokumen pendukung kepada Divisi Kelembagaan

untuk mendapatkan kajian secara hukum dan kepada Dewan Pertimbangan untuk mempertimbangkan secara fikih

2. Divisi Kelembagaan bertugas antara lain:
 - a. Melakukan pengecekan kelengkapan dokumen
 - b. Melakukan pengecekan dokumen proses permohonan penukaran atau perubahan status harta benda wakaf
 - c. Melakukan penilaian perubahan status yang mencakup diantaranya alasan penukaran, tujuan wakaf, aspek-aspek harta benda wakaf maupun harta benda penukar harta benda wakaf seperti kondisi, status kepemilikan, pemanfaatan, luas, nilai pasar, NJOP dan nilai produktifitasnya.
 - d. Melakukan wawancara dengan nazhir atau masyarakat dan kunjungan lapangan.
3. Dewan Pertimbangan bertugas membahas dan menyerahkan hasil pertimbangan fikih kepada Sekretariat
4. Rapat Pleno yang akan membahas laporan dan rekomendasi awal serta pertimbangan fikih dari dewan pertimbangan untuk selanjutnya menentukan rekomendasi akhir dan tindak lanjut yang mungkin perlu diambil oleh berbagai divisi dalam menyikapi penukaran atau perubahan status harta benda wakaf serta memaksimalkan pemanfaatan produktif dari harta benda atau harta benda pengganti tersebut. Selanjutnya sekretariat membuat dan mengadiministrasikan berita acara rapat pleno tersebut serta membuat surat rekomendasi Badan Wakaf Indonesia kepada Dirjen Bimas Islam Kementerian Agama Republik Indonesia.

Uraian tentang ketentuan pelaksanaan penukaran harta benda wakaf di atas juga memberikan penjelasan secara implisit bahwa pelaksana *istibdâl* atau penukaran harta benda wakaf tersebut adalah pemerintah yang dalam hal ini adalah Menteri Agama setelah mendapatkan pertimbangan yang direkomendasikan oleh

Badan Wakaf Indonesia. Otoritas tunggal yang dimiliki pemerintah sebagai pelaksana penukaran harta benda wakaf yang demikian, tentu menafikan kompetensi wakif atau orang yang ditunjuk oleh wakif sebagai bagian dari pelaksana *istibdâl* khususnya ketika wakif menyaratkan hak *istibdâl* dalam ikrar wakafnya sebagaimana ketentuan ini dikenal di dalam fikih. Penafian kompetensi yang tertuju pada wakif atau orang yang ditunjuk oleh wakif demikian, kalau pemerintah dianggap representasi sebagai hakim dalam pemikiran fikih. Jika tidak demikian, maka berarti penafian kompetensi pelaksana penukaran harta benda wakaf akan menyangkut keseluruhan pihak yang dikenal di dalam fikih sebagai pihak yang berhak melaksanakan penukaran harta benda wakaf (*istibdâl*) yakni hakim dan wakif atau orang yang ditunjuk oleh wakif.

E. Selayang Pandang Kasus *Istibdâl* Wakaf di Indonesia

Pasca penerbitan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya, minat masyarakat untuk menggunakan fasilitas hukum berupa penukaran benda wakaf semakin nampak. Data yang masuk ke Badan Wakaf Indonesia (BWI) menyebutkan bahwa pada tahun 2007 terdapat 27 praktik penukaran benda wakaf yang dimintakan persetujuannya ke BWI untuk kemudian mendapatkan ijin dari Menteri Agama. Pada tahun 2007 terdapat dua kasus dan keduanya disetujui oleh BWI. Kasus tersebut adalah penukaran benda wakaf milik Masjid yang terletak di Kelurahan Kebon Melati Tanah Abang Jakarta Pusat seluas 166 m² dan 112,5 m², ditukar dengan tanah seluas 420 m² di Jalan KH Mas Mansyur Nomor 57 Kebon Melati Tanah Abang Jakarta Pusat. Alasan diadakan tukar guling tersebut karena tidak ada jamaah di sekitar lokasi, di samping sekitar lokasi

tersebut telah dikerumuni oleh perkantoran dan apartemen.

Kedua adalah penukaran benda wakaf berupa mushalla milik wakaf Yayasan Trikarya yang berada di Jalan Pademangan Timur III gang X RT 001 RW 007 Kelurahan Pademangan Jakarta Utara seluas 352 m², ditukar dengan tanah seluas 1000 m² yang di atasnya dibangun Masjid, Tempat Pendidikan Al-Quran, Klinik di Jalan Raya Satria Jaya RT 002 RW 001 Kelurahan Satria Jaya Kecamatan Tambun Bekasi Jakarta Barat.

Pada tahun 2008 terdapat sekitar lima praktik antara lain: Wakaf Masjid Baitul Qadim Loloan Timur Negara Jembarana Bali yang diperuntukkan pertanian pohon kelapa seluas 700 m² dan 7.900 m², ditukar dengan tanah seluas 15,850 m² di Dusun Banyu Biru Negara Jembarana Bali. Alasan penukaran benda wakaf karena masjid terkena abrasi pantai. Praktik lain adalah penukaran aset wakaf berupa Masjid dan pendidikan seluas 4.831 m² di Dusun Kute Lintang Kecamatan Bukit Aceh Tengah Nangroe Aceh Darussalam (NAD), dengan tanah dan bangunan masjid serta ruko seluas 8.156 m² di Bener Meriah Aceh, dengan alasan penukaran karena lokasi wakaf dekat jalan umum.

Di samping itu juga ada penukaran benda wakaf Masjid Nurul Hidayah di Kampung Sangereng Kelapa Dua Tangerang dengan pembangunan jalan perumahan yang dikelola PT Tjitarik karena aset wakaf tersebut masuk pada tata ruang PT Tjitarik, dan penukaran benda wakaf yang diperuntukkan untuk kepentingan Masjid Nurul Falah di Blok Pejagan Dusun Benda Cicurug Sukabumi, ditukar dengan tanah pertanian di Blok Cimanggi Dusun Benda Cicurug Sukabumi karena letak tanah wakaf tersebut terjepit diantara bangunan pabrik sehingga tanah wakaf tersebut ditukar untuk perluasan pabrik.

Pada tahun 2009 terdapat 13 kasus, diantaranya adalah penukaran benda wakaf milik Panti Asuhan Muhammadiyah di Kota Blitar seluas 474 m² yang terletak di Jalan Ir. Soekarno

Kelurahan Bendo Gerit Kota Blitar, ditukar dengan tanah seluas 601 m² dan bangunan senilai Rp.500.000.000,-Alasan penukaran karena sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang Kota Blitar. Praktik ini di setujui oleh BWI pada rapat pleno tanggal 14 Juli 2009. Praktik lain adalah penukaran tanah wakaf seluas 1,948 m² di Dusun Karang Sari Kelurahan Sumurejo Kecamatan Gunungpati Semarang, ditukar dengan tanah seluas 2.785 m² yang terletak di Kampung Karang Sari, Sumurejo, Gunungpati, Semarang. Tanah wakaf ini ditukar karena dinilai tidak produktif akibat pengairan yang sulit, sedang tanah penggantinya adalah tanah sawah yang setahun tiga kali panen dan menghasilkan sekitar 4.500 kg gabah kering.

Terdapat juga penukaran benda wakaf berupa tempat ibadah seluas 1.072 m² ditukar dengan tanah seluas 944 m² yang di atasnya akan dibangun masjid, kantor Pengurus Cabang Muhammadiyah Kecamatan Kasihan, Kantor Baitul Mal wat Tamwil (BMT), pusat kegiatan dan pendidikan keagamaan. Alasan penukaran karena tanah wakaf tidak dapat digunakan sesuai dengan ikrar wakaf dan untuk keperluan keagamaan yang mendesak. Tanah wakaf tersebut akan dibangun kantor distributor PT Dua Berlian beserta gudang. Selain itu masih ada beberapa masjid dan musalla serta tempat pendidikan lain yang diadakan penukaran benda wakaf.

Pada tahun 2010 ini terdapat 7 praktik yang kesemuanya masih dalam proses pemberian persetujuan oleh BWI, kecuali satu yang telah disetujui yakni penukaran aset wakaf untuk pendidikan Islam seluas 90.000 m² yang terletak di Desa Ketsoblak Kecamatan Kei Kecil Maluku Tenggara, ditukar dengan tanah seluas 98.630 m² dan ditambah sarana gedung sekolah senilai 4 milyar untuk Pondok Pesantren Al-Ikhlas Tual di Dusun Tamedan kecamatan Dullah Utara Kabupaten Tual Maluku. Alasan penukaran benda wakaf karena di lokasi tanah wakaf telah dibangun sarana

pendidikan siap pakai namun terjadi kerusuhan bernuansa sara pada tahun 1999 yang mengakibatkan gedung dibakar dan hancur seluruhnya dan tidak ada kegiatan apapun sampai sekarang.

Di samping praktik penukaran benda wakaf yang masuk ke meja Badan Wakaf Indonesia di atas, masih banyak praktik penukaran benda wakaf lain baik praktik yang masih dalam proses pengajuan ijin seperti penukaran tanah dan wakaf milik Masjid Baitul Qodim Loloan Timur Kecamatan Negara Kabupaten Jembarana tahap dua (Wawancara dengan Bapak Badruddin, ketua nazhir Masjid Baitul Qodim pada hari Senin tanggal 25 Juni 2012) dan penukaran tanah wakaf milik Yayasan Pesantren Tebuireng Jombang (Wawancara dengan Bapak Muhsin pada hari Rabu tanggal 10 Agustus 2011). Berikut deskripsi tentang beberapa praktik penukaran harta benda wakaf yang telah dilakukan pasca peraturan perundang-undangan perwakafan yakni penerbitan Undang Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya.

A. Deskripsi tentang Penukaran (*Istibdâl*) Harta Benda Wakaf Tanah dan Bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur.

Obyek wakaf tanah dan bangunan panti Muhammadiyah ini terletak di daerah pemukiman yang berdekatan dengan lokasi wisata makam Bung Karno sekitar jalan Ir. Soekarno Kelurahan Bendo Gerit Kota Blitar. Harta benda wakaf ini bersertifikat harta milik wakaf dengan nomor pendaftaran 1261 yang dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Blitar atas nama pengurus nazhir Persyarikatan Muhammadiyah Kecamatan Sanan Wetan Kota Blitar tertanggal 22 September 1989 dengan luas tanah 474 m² dan luas bangunan 124 m². Berdasarkan Keputusan Walikota Blitar Nomor: 188/261/HK/422.010.2/2008, nilai aset harta benda wakaf ini adalah Rp. 197.230.000,- dengan rincian Nilai Jual Obyek Pajak bumi

sebesar Rp. 355.000,- per meter persegi dan Nilai Jual Obyek Pajak Bangunan sebesar Rp. 310.000,- per meter persegi.

Secara historis, awalnya harta benda wakaf panti asuhan Muhammadiyah ini merupakan tanah milik Wignyo Wardoyo yang diwakafkan kepada Persyarikatan Muhammadiyah Kecamatan Sanan Wetan untuk kesejahteraan umat pada umumnya. Awalnya proses perwakafan tanah dan bangunan harta wakaf ini hanya secara lisan, kemudian tanggal 15 Nopember 1988 diberikan akta pengganti akta ikrar wakaf nomor Km.33.03/423/1988 dengan Mochamad Yantonis sebagai Ketua Nazhir dengan Mohammad Sholeh sebagai penulis atau sekretaris, hingga sekarang ketua nazhir dijabat oleh Drs. Riyanto dengan Muchamad Jamaluddin al-Kadiri sebagai sekretarisnya berdasarkan Surat Pengesahan Nazhir No W.5/04/KP/03/2008 oleh Kepala KUA Sanan Wetan selaku Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf.

Sejak awal mula diwakafkan hingga sekarang, Tanah dan bangunan ini digunakan oleh nazhir Persyarikatan Muhammadiyah untuk panti asuhan sebagaimana hal ini merupakan salah satu ikon program persyarikatan ketika itu. Panti asuhan yang dimaksud adalah mengasuh anak-anak yang kurang mampu sekaligus menyekolahkan mereka ke perguruan Muhammadiyah sekitar hingga tingkatan SMA (wawancara dengan Bapak Masruchin, mantan nazhir sejak 1985-2005 pada tanggal 20 Juni 2012).

Sekitar tahun 2002, Pemerintah, dalam hal ini pemerintah kota sekaligus pemerintah pusat mempunyai rencana untuk membangun perpustakaan dan museum Bung Karno di sekitar makam Bung Karno. Rencana tersebut diarahkan ke sebelah selatan makam yang mana area tersebut merupakan daerah pemukiman penduduk dengan 11 Kepala Keluarga dan tanah kosong, termasuk di dalamnya adalah

tanah wakaf panti asuhan Muhammadiyah yang berada di ujung barat daya.

Rencana ini kemudian direalisasikan pada tahun 2003, khusus tanah wakaf panti asuhan Muhammadiyah, pemerintah Kota Blitar bersedia mencarikan tanah pengganti atau penukar sesuai yang dikehendaki nazhir. Hampir setahun dan empat kali pewacanaan tanah penukar, ikhtiar pencarian tanah penukar ini dilakukan hingga disepakati tanah pengganti yang terletak di Jalan Adiyoso (sekarang Jalan Ir. Soekarno) no 13 Kelurahan Kepanjenlor Kecamatan Kepanjen Kidul Kota Blitar.

Tanah penukar wakaf ini merupakan tanah dan bangunan milik Amien Sanjaya yang terdiri dari dua sertifikat yaitu Sertifikat Hak Milik Nomor 01202 yang diterbitkan Kantor Pertanahan Kota Blitar tanggal 22 Februari 2001 dengan luas 302 m² dan terdapat bangunan di atasnya, dan tanah bersertifikat Hak Guna Nomor. 00445 yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kota Blitar tanggal 8 Februari 2001 dengan luas 299 m² dan terdapat bangunan dua lantai di atasnya. Dengan demikian Luas total tanah penukar wakaf adalah 601 m² dengan tambahan bangunan yang berdiri di atasnya. Nilai Jual Obyek Pajak dari tanah penukar wakaf ini berdasarkan Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) Pajak Bumi dan Bangunan atas nama Amien Sanjaya adalah Rp. 394.000,- per meter untuk tanah seluas 588 m² dan Rp. 505.000,- untuk bangunan seluas 277 sehingga jumlah Nilai Jual Obyek Pajak sebesar Rp. 371.557.000,-. Bangunan di atas tanah penukar tanah wakaf tersebut berupa tiga lokal rumah toko dengan dua lantai yang dapat dimanfaatkan untuk perdagangan umum maupun perkantoran.

Pasca tercapai kesepakatan antara nazhir wakaf panti asuhan dan pemerintah kota serta Bapak Amien Sanjaya

selaku pemilik harta penukar pada awal tahun 2004, pengurus persyarikatan Muhammadiyah selaku nazhir wakaf panti asuhan mulai mengurus ijin penukaran harta benda wakaf secara prosedural dengan kesepakatan seluruh biaya administrasi ditanggung Amien Sanjaya, namun secara faktual para pihak telah merealisasi penukaran benda wakaf tersebut yang mana pihak pemerintah melakukan pembongkaran harta benda wakaf yang ditukar untuk kemudian dijadikan halaman perpustakaan dan museum Bung Karno sedang harta benda wakaf penukar telah dikuasai oleh pihak nazhir dan ditempati atau dimanfaatkan oleh anak panti selaku mauquf 'alaih.

Pengurusan ijin penukaran harta benda wakaf ini awalnya gagal karena salah prosedural, namun kemudian diperbaharui lagi sejak tahun 2008. Pengurusan ijin tersebut melalui prosedural sebagai berikut: Diawali dengan pengajuan nazhir kepada Menteri Agama melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat untuk melakukan penukaran harta benda wakaf sebagaimana hal ini terlihat dalam surat nazhir nomor. 01/III.2/B/2008 tentang permohonan ruislag tertanggal 9 Januari 2008. Pada tanggal 16 Januari 2008, KUA Kecamatan Sananwetan melalui suratnya nomor Kk.13.31.1/BA.04/04/1/2008 meneruskan permohonan tersebut kepada kepala kantor kementerian agama, kemudian Kepala Kantor Departemen Agama Kota Blitar mengeluarkan surat nomor Kd.13.31/06/BA.03.2/577/2008 tertanggal 16 Juni 2008 untuk membentuk tim penilai penukaran harta benda wakaf yang kemudian diputuskan melalui Keputusan Walikota Blitar nomor 188/48/HK/422.010.2/2008 tertanggal 20 Pebruari 2008.

Berikutnya adalah Walikota menetapkan harga harta benda wakaf melalui Keputusannya nomor 188/261/

HK/422.010.2/2008 tentang Penetapan Hasil Penilaian Tukar Menukar Tanah Wakaf atas Nama Nazhir Persyarikatan Muhammadiyah Kelurahan Bendogerit dengan Tanah Hak Milik atas Nama Amien Sanjaya pada tanggal 2 Juni 2008. Hasil penilaian ini dijadikan lampiran oleh Kepala Kantor Departemen Agama untuk meneruskannya kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama agar merekomendasikan permohonan nazhir tersebut kepada Menteri Agama sebagaimana rekomendasi ini terlihat pada Surat Kepala Kanwil Depag nomor Kw.13.3/4/BA.03.2/1784/2008 pada tanggal 26 Juni 2008.

Sebelum izin Menteri Agama diberikan, Kementerian Agama dalam hal ini Direktur Pemberdayaan Wakaf terlebih dahulu meminta pertimbangan Badan Wakaf Indonesia sebagaimana hal ini terlihat dalam Surat Direktur Pemberdayaan Wakaf nomor Dj.II.5/Ks.01.1/896/2009 pada tanggal 3 Juni 2009. Badan Wakaf Indonesia kemudian menyetujui permohonan nazhir tentang penukaran benda wakaf panti asuhan ini setelah diputuskan dalam rapat pleno pada tanggal 14 Juli 2009 hingga akhirnya Menteri Agama memberikan ijin ruislag harta benda wakaf panti asuhan Muhammadiyah diatas pada tahun 2010. Pengurusan kemudian adalah penyertifikatan harta benda wakaf penukar yang akhirnya selesai pada tanggal 23 Mei 2012.

Keadaan sekarang pasca penukaran harta benda wakaf, menurut Bapak Riyanto dan beberapa penghuni panti (wawancara pada tanggal 20 Juni 2012), secara akumulatif, harta benda penukar wakaf bernilai surplus daripada keadaan harta benda wakaf sebelumnya. pandangan ini dapat terlihat dari antara lain dari segi ekonomis yang mana nilai NJOP harta benda penukar yang lebih mahal di samping letak harta benda penukar yang lebih strategis karena

mendekatkan penghuni panti selaku mauquf 'alaihim pada fasilitas pendidikan dan yang lainnya. Selain itu tiga ruko yang terdapat di harta penukar dapat menjadi penghasil atau donasi bagi harta benda wakaf. Adapun segi lingkungannya adalah lebih nyaman dari sebelumnya karena harta benda penukar berada jauh dari keramaian wisatawan makam Bung Karno di samping kualitas bangunan lebih mapan sekarang dan lebih bersih daripada tempat sebelumnya.

Alhasil, beberapa alasan penukaran benda wakaf ini diijinkan antara lain (sebagaimana tertera dalam Surat Direktur Pemberdayaan Wakaf nomor dj. II.5/Ks.01.01/896/2009 kepada Badan Wakaf Indonesia tertanggal 3 Juni 2009 tentang permohonan rekomendasi penukaran benda wakaf panti asuhan Muhammadiyah):

- a. Keadaan tanah pengganti atau penukar tanah wakaf lebih bernilai serta letaknya lebih dekat dengan fasilitas pendidikan.
- b. Tanah pengganti atau penukar yang lebih luas dengan kondisi bangunan yang lebih besar.
- c. Tanah wakaf ditukar karena kepentingan umum yakni Rencana Umum Tata Ruang Kota Blitar yakni akan dibangun halaman perpustakaan Bung Karno dengan dibiayai APBN dan APBD.
- d. Nilai Jual Obyek Pajak harta penukar wakaf jauh lebih besar yakni Rp. 371.557.000,- daripada Nilai Jual Obyek Pajak tanah wakaf semula yakni Rp. 197.230.000,-

B. Deskripsi tentang Penukaran (*Istibdâl*) Harta Benda Wakaf Tanah untuk Keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan di Sidakarya Denpasar Bali

Tanah Wakaf Kampung Bugis Suwung ini terletak di Jalan Mertasari Desa Sidakarya Kecamatan Denpasar Selatan Kota

Denpasar Provinsi Bali dengan luas 2020 m² atau 20,20 are. Tanah wakaf ini terletak di tengah-tengah perumahan dimana sebelah utara, selatan dan barat berbatasan dengan perumahan warga sedang sebelah timurnya berbatasan langsung dengan sungai yang alirannya sampai ke laut. Tanah wakaf yang berdekatan 50 meter dengan Kantor Urusan Agama Kecamatan Denpasar Selatan ini berstatus sertifikat hak milik wakaf sebagaimana terdaftar di Badan Pertanahan Nasional dengan nomor sertifikat 2014 tahun 1996.

Berdasarkan berita acara penilaian tim penilai tukar menukar harta benda wakaf nomor 01/BW.03.2/TG.TW/X/2008 4 Nopember 2008 Departemen Agama Kota Denpasar yang kemudian ditetapkan dengan Keputusan Walikota Denpasar nomor 188.45/422/Hk/2008 tanggal 4 Desember 2008, dijelaskan bahwa Nilai Jual Obyek Pajak tanah wakaf ini adalah sebesar Rp. 464.000,- x 2020 m.= Rp. 946.560.000,- atau jika ditaksir dengan nilai pasar ketika itu adalah 50 juta rupiah per are sehingga total setelah dikalikan luas tanah wakaf sebesar 20,40 are adalah Rp. 1.020.000.000,-. Adapun kondisi tanah wakaf ketika itu adalah berupa tanah kosong yang ditumbuhi rerumputan liar dengan tekstur tanah yang tidak rata sehingga pemerataan tanah tersebut dibutuhkan sekitar 500 truk tanah.

Secara historis, tanah wakaf ini telah ada sejak jaman sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, tepatnya sekitar tahun 1889 telah diwakafkan oleh almarhumah Hj. Aminah secara lisan untuk keperluan masjid al-Muawanatul Khoiriyyah yang terkenal dengan sebutan masjid kampung bugis suwung sesetan. Nazhir tanah wakaf tersebut adalah Kepala Kampung sekaligus Pengayom Masjid Kampung Bugis Suwung sebagaimana hal ini menjadi tradisi di kemudian.

Secara berurutan nazhir tanah wakaf ini adalah sebagai berikut:

Masa sebelum kemerdekaan adalah Datuk Husaini, masa setelah kemerdekaan hingga tahun 1955 adalah Datuk Muhammad Ishak, masa tahun 1956 hingga tahun 1965 adalah Datuk Muhammad Junaedi, masa tahun tahun 1965 hingga tahun 1975 adalah Datuk Ismail, masa tahun 1975 hingga tahun 2006 adalah Abdul Fatah (sebagaimana termaktub dalam Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf No. W.3/04/K.1 Tahun 1991 tertanggal 15 juli 1991) dan sejak tahun 2006 hingga sekarang dijabat oleh Muhammad Nuh Fatah sebagaimana termaktub dalam Akta Pengganti Ikrar wakaf Nomor W.5/01/Kp/01/2005 tertanggal 21 Oktober 2005 berdasarkan Surat Pengesahan Nazhir oleh KUA Kecamatan Denpasar Selatan Nomor W.5/01/KP/01/2006 tertanggal 5 Oktober 2006.

Adapun sejarah keadaan tanah wakaf ini dapat digambarkan sebagai berikut: Awalnya, tanah wakaf ini merupakan tanah pertanian yang menghasilkan padi. Sekitar Tahun 1975, tanah wakaf ini mengalami kerusakan yang mengakibatkan tanah tidak dapat lagi difungsikan sebagai sawah. Kerusakan ini sebagai dampak kejadian alam ketika itu yang mana air laut mengalami pasang hingga masuk ke sungai hilir dan menggenangi tanah sekitar termasuk tanah wakaf. genangan air laut yang sarat garam dalam waktu yang relatif lama ini mengakibatkan tanah tandus sehingga tidak dapat ditanami padi seperti sedia kala. Akibatnya sejak itu hingga tahun 1985, tanah wakaf tersebut tidak berfungsi atau tidak dapat dimanfaatkan alias tidak menghasilkan apapun.

Setelah Tahun 1985 hingga tahun 2000, tanah wakaf tersebut dikontrakkan untuk penampungan dan pembuangan tulang-tulang sapi dengan nilai kontrak Rp. 10.000.000,-

dan sistem pembayaran secara kredit, namun realisasi pembayaran kontrak tersebut seringkali macet dan tidak terbayarkan. Pada akhir tahun 2000, pihak pengontrak tidak lagi memperpanjang kontraknya dengan alasan tanah wakaf ini sudah tidak lagi memiliki akses jalan keluar maupun masuk, mengingat sejak tahun 1997 telah marak dibangun beberapa bangunan seperti rumah toko di sebelah utara tanah wakaf, bangunan diskotik (Maxi Café) yang cukup besar di sebelah selatan tanah wakaf dan kompleks perumahan mewah milik PT Satya Graha Mulia dengan I Ketut Satia Jaya sebagai pemiliknya di sebelah barat tanah wakaf, di samping itu alasan lain yakni mobil pengangkut tulang-tulang sapi milik pengontrak yang sering mengganggu para pemilik tanah dan bangunan sekitarnya.

Dalam kondisi tanah wakaf yang demikian, pihak nazhir telah berupaya untuk meminta developer perumahan mewah PT Satya Graha Mulia agar berkenan memberikan akses jalan keluar dan masuk menuju lokasi tanah wakaf, namun pihak developer berkeberatan hati karena tuntutan konsumennya. Tarik ulur pembicaraan antara nazhir tanah wakaf dan developer PT Satya Graha Mulia ini berlangsung lama hingga pada tahun 2007 telah tercetus ide penukaran harta benda wakaf. Ide ini kemudian dikonsultasikan kepada Kepala KUA Kecamatan Denpasar Selatan dan dilanjutkan kepada Kepala Departemen Agama Kota Denpasar hingga tahun 2008.

Pihak PT Satya Graha Mulia menawarkan penukaran tanah wakaf dengan miliknya yang bersebelahan dengan setra atau makam umum bugis yang terletak di Jalan Pendidikan Sidakarya Denpasar. Tanah ini memiliki luas 850 m² (8,5 are) dengan status Sertifikat Hak Milik Nomor. 4237 atas nama I Ketut Satia Jaya (developer PT Satya Graha Mulia) ditambah

lagi uang 100 juta rupiah untuk keperluan perluasan masjid kampung bugis suwung sesetan.

Menurut berita acara pembahasantim penilai hartawakaf nomor. 01/BA.03.2/TG.TW/X/2008 tertanggal 4 November 2008, Nilai Jual Obyek Pajak tanah penukar tersebut adalah Rp. 537.000,- dikalikan luas tanah wakaf sebesar 850 m² adalah Rp. 456.450.000,- dengan estimasi nilai pasar sebesar Rp. 127 500.000 per are sehingga total nilainya adalah Rp. 1.083.500.000,-. Sekarang, nilai pasar nominal dari tanah penukar wakaf telah mencapai Rp.350.000.000,- (tiga ratus lima puluh juta rupiah) per 100 m² atau bernilai total nominal Rp. 2.975.000.000,- (Dua Milyar Sembilan Ratus Tujuh Puluh Lima Juta Rupiah), Sedangkan tanah wakaf semula bernilai pasar Rp. 50.000.000,- (Lima Puluh Juta Rupiah) per 100 m² atau bernilai total Rp. 1.010.000.000,- (satu milyar sepuluh juta rupiah).

Mengenai kondisi sekitar tanah penukar wakaf ini adalah sebagai berikut: sebelah utara adalah tanah hak milik, sebelah selatan adalah makam muslim bugis dan sebelah baratnya adalah berbatasan dengan jalan raya sedang sebelah timur adalah perumahan warga. Adapun lingkungan sekitar tanah penukar adalah lingkungan sosialnya mayoritas beragama muslim, lingkungan bisnis yang ditandai dengan banyak pertokoan dan lingkungan lalu lintas yang relatif ramai daripada tanah wakaf semula.

Setelah ada kesepakatan antara pihak nazhir dengan developer PT Satya Graha Mulia yang telah ditandatangani oleh kedua belah pihak pada tanggal 22 Juli 2008, proses yang dilakukan selanjutnya adalah pengurusan ijin penukaran harta benda wakaf sesuai dengan peraturan perundangan perwakafan yang berlaku di Indonesia. Permulaannya adalah pengajuan nadzir berupa permohonan untuk mendapatkan

izin Menteri Agama Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Departemen Agama Kota Denpasar sebagaimana tertera dalam surat nazhir nomor 018/Ndz.Kp.BS/VII/2008 perihal Rencana Tukar Guling tanah wakaf masjid kampung bugis suwung sesetan.

Kemudian Kantor Departemen Agama Kota Denpasar menindaklanjuti surat nazhir dan KUA Kecamatan Denpasar Selatan tersebut dengan suratnya nomor: Kd.18.09/VI-g/BA.03.2/894/2008 tertanggal te15 Desember 2008 yang ditujukan kepada Menteri Agama RI melalui Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Bali dengan segala data dan persyaratan pendukung di antaranya adalah Surat Keputusan Walikota Denpasar nomor 188.45/275/Hk/2008 tanggal 26 Agustus 2008 tentang Pembentukan Tim Penilai Tukar Ganti Tanah Wakaf Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Denpasar, dan Surat Keputusan Walikota Denpasar nomor 188.45/422/Hk/2008 tanggal 4 Desember 2008 tentang nilai dan manfaat tanah penukar tanah wakaf Kampung Bugis Sesetan Sidakarya Denpasar.

Selanjutnya, Kantor Wilayah Departemen Agama Provinsi Bali menindaklanjuti surat permohonan penukaran tanah wakaf tersebut dengan mengirim surat terregistrasi nomor Kw.18.2/3/BA.03.2/6301/2008 kepada Kementerian Agama Republik Indonesia tertanggal 18 Desember 2008. Kementerian Agama Republik Indonesia yang dalam hal ini Direktorat Pemberdayaan Wakaf kemudian mengirim surat yang teregistrasi nomor Dj.II.5/Ks.01.1/897/2009 tertanggal 3 Juni 2009 kepada Badan Wakaf Indonesia untuk mendapatkan rekomendasi persetujuan. Pada tanggal 4 Agustus 2009, Badan Wakaf Indonesia melalui suratnya bernomor 441/BWI/VIII/2009 yang ditujukan kepada Direktur Jenderal Bimbingan Islam Departemen

Agama Republik Indonesia, telah memberikan rekomendasi persetujuan terhadap permohonan perubahan status atau tukar menukar tanah wakaf tersebut karena sesuai dengan Undang undang Nomor 41 Tahun 2004 Tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaannya, dengan catatan wajib menjaga nilai harta benda wakaf yang menjadi penukar.

Pasca persetujuan Badan Wakaf Indonesia ini, proses ijin ruislag tanah wakaf untuk keperluan masjid Kampung Bugis ini mengalami stagnasi. Penyebabnya adalah surat Sekretaris Jenderal Kementerian Agama Republik Indonesia atas nama Menteri Agama Republik Indonesia melalui Kepala Biro Hukum dengan nomor B.V/3/HK.00/179.08/2011 menyatakan bahwa permohonan pemberian izin perubahan status atau tukar menukar harta benda wakaf tersebut tidak dapat dikabulkan karena tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Surat ini kemudian direspon oleh nazhir dengan mengajukan keberatan dengan suratnya bernomor 030/Ndz-Kp.BS/XI/2011 tertanggal 16 Agustus 2011 melalui Kantor Kementerian Agama Kota Denpasar (sebagaimana termaktub dalam suratnya nomor Kd.18.09/VI-g/BA.03.2/1475/2011 tertanggal 22 Agustus 2011).

Selanjutnya, Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Bali di dalam suratnya bernomor Kw.18.2/3/BA.03.2/6026/2011 tertanggal 23 Agustus 2011) yang ditujukan kepada Sekretaris Jenderal Kementerian Agama Republik Indonesia perihal permohonan peninjauan kembali atas surat nomor B.V/3/HK.00/179.08/2011 perihal tertolakannya permohonan ijin penukaran tanah wakaf tersebut. Hingga kini, nazhir masih menunggu persetujuan dari Kementerian Agama Republik Indonesia. Atas keadaan demikian, para pihak yakni nazhir tanah wakaf maupun

developer PT Satya Graha Mulia tidak dapat mengeksekusi haknya sehingga tanah wakaf maupun tanah penukarnya tidak dapat dimanfaatkan hingga sekarang.

Alhasil, realitas penukaran tanah wakaf untuk keperluan masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan Denpasar ini dikarenakan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Tanah wakaf tidak memiliki akses jalan keluar dan masuk
- b. Keadaan tanah penukar lebih strategis karena berada di tepi jalan raya yang ditunjang dengan berbagai akses dan fasilitas lainnya.
- c. Keadaan tanah penukar lebih bisa dikembangkan secara produktif dan memiliki nilai kemanfaatan yang lebih baik
- d. Tanah wakaf berada di kawasan pemukiman yang lebih heterogen daripada tanah penukar sehingga tingkat resistensi terhadap persoalan masyarakat lebih kompleks

Dalam kondisi tanah penukar demikian, nazhir memiliki rencana untuk membangun rumah kost agak mewah sesuai kebutuhan sosial yang marak di lingkungan masyarakat sekitar sehingga tanah penukar wakaf dapat bermanfaat dan memberikan nilai produktifitas yang lebih untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan Sidakarya Denpasar tersebut.

C. Penukaran (*Istibdâl*) Harta Benda Wakaf Tanah untuk Keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali

Harta benda wakaf ini berupa tanah pertanian kelapa yang terletak di Desa Cupel Kecamatan Negara Kabupaten Jembarana Provinsi Bali. Peruntukan tanah wakaf ini adalah

untuk keperluan Masjid Baitul Qadim yang terletak di Loloan Timur Kecamatan Negara Kabupaten Jembarana Provinsi Bali. Tanah wakaf ini berstatuskan sertifikat hak milik wakaf nomor 11 dengan luas 700 m² dan sertifikat nomor 12 dengan luas 7900 m² sehingga total luas tanah wakaf adalah wakaf 8.600 m² atau 8,6 are. Di atas Tanah wakaf ini, telah tumbuh pohon kelapa sejumlah 40 yang produktifitasnya menghasilkan rata-rata 120 butir buah kelapa atau bernilai nominal di bawah Rp.100.000,- dalam rentang waktu tiap dua bulan. Harga tanah wakaf itu sendiri adalah sejuta rupiah per Are berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak, sedang harga jual pasar mencapai dua juta per Are (berdasarkan berita acara tim penilai keseimbangan tukar guling tanah wakaf Kabupaten Jembarana pada tanggal 07 Juni 2007). Hal ini dimaklumkan karena keadaan tanah wakaf ini berada di pinggir pantai dengan tipografi tanah yang tandus dan berbatuan.

Secara historis, Masjid Baitul Qadim yang terletak di Loloan Timur Kecamatan Negara Kabupaten Jembarana Bali ini merupakan wakaf dari seorang pedagang sekaligus pejuang islam abad 16 masehi bernama Dawam Sirajuddin dari daratan Goa Sulawesi. Ia mendapatkan kekuasaan tanah sekitar setelah diberi raja setempat sebagai penghargaan atas bantuannya kepada raja dalam mengusir lawannya ketika itu. Di bawah kekuasaan Dawam Sirajuddin ini, Dakwah islam di daerah ini menjadi berkembang dari waktu ke waktu dan mengundang para pejuang islam yang lain untuk turut serta mengembangkan islam di daerah ini seperti Syarif Abdullah bin Yahya al-Qadri atau dikenal dengan syarif tua pada abad ke-17, Ncik Ya'qub pada abad ke 18 dan begitu juga Moyang Khotib yang berasal dari sumatera pada awal abad 19. Tak heran kemudian, mayoritas masyarakat di daerah Loloan

timur ini adalah pemeluk agama islam dan rata-rata memiliki hubungan kekerabatan satu sama lain sebagai keturunan dari para juru dakwah yang pernah berdakwah di daerah tersebut.

Kondisi ini membawa pada kesadaran sosial masyarakat untuk turut serta memakmurkan masjid yang menjadi ikon persaudaraan masyarakat setempat, salah satunya adalah dengan cara mewakafkan harta benda yang dimiliki untuk keperluan masjid tersebut. Oleh karena itu, meskipun masyarakat setempat telah berhijrah ke luar desa yang tak jauh dari lokasi masjid, mereka masih tetap menyumbangkan sebagian hartanya dengan mewakafkannya untuk keperluan masjid tersebut sehingga tak heran manakala tanah wakaf yang dimiliki masjid Baitul Qadim ini terserak di berbagai tempat, namun tetap tak jauh dari lokasi masjid.

Salah satu tanah wakaf yang dimiliki wakaf masjid Baitul Qadim ini adalah tanah wakaf yang berada pada 3 km arah ke selatan dari masjid Baitul Qadim, tepatnya di Desa Cupel. Tanah ini merupakan wakaf dari seorang yang bernama Maliki, dengan luas 8,370 m² sebagaimana tercantum dalam Akta Ikrar Wakaf nomor Mw.2/B/K/2/1-b/32/08/93 tertanggal 30 Desember 1993 yang kemudian diperjelas dengan surat keterangan KUA Kecamatan Negara nomor kk 18.2.2/BA.03.2/219/2007 tanggal 16 juli 2007, karena akta ikrar wakaf tersebut mengalami kerusakan. Di samping itu, bersebelahan dengan tanah wakaf dari Maliki tersebut, juga ada tanah seluas 700 m² yang diwakafkan oleh Asmah sebagaimana kemudian di sahkan oleh KUA Kecamatan Negara dalam Akta Ikrar Wakaf nomor kk.18.2.2/BA.03.2/2007 tanggal 30 Januari 2007.

Adapun nazhir atas masjid Baitul Qadim berikut semua tanah wakaf yang dimilikinya pada masa sekarang adalah Badruddin sebagai ketua, Asraruddin Abduh sebagai

sekretaris, Abu Bakar, Musaddad Johar dan Ramli sebagai anggotanya sebagaimana susunan ini disahkan oleh Kepala KUA Kecamatan Negara nomor kk 18.2.2/BA.03.2/23/2006 tanggal 1 Pebruari 2006.

Seiring dengan perjalanan waktu dan kondisi alam yang tak menentu, luas tanah wakaf yakni tanah wakaf bersertifikat nomor 12 atas nama wakif bernama Maliki tersebut telah mengalami pengurangan. Pengurangan ini disebabkan karena pengikisan atau abrasi air laut akibat hantaman gelombang pasang dari pantai selatan. Sejak diwakafkan tahun 1993, luas tanah wakaf tersebut adalah 8,730 m² , namun pada tahun 2007 berkurang seluas 830 m² sehingga tanah wakaf tersisa 7900 m². Di samping itu, lokasi tanah wakaf ini kerap digunakan tempat maksiat yang meresahkan sehingga mengganggu kenyamanan dan kredibilitas masyarakat sekitar. Kondisi geografis dan sosial tersebut menggugah nazhir untuk berusaha mencari solusi hingga tercetus ide penukaran benda wakaf. Ide ini muncul bertepatan dengan kehendak seseorang investor yang ingin membeli tanah wakaf tersebut untuk digunakan investasi usaha perikanan.

Adapun tanah penukarnya, nazhir dan pembeli tanah wakaf berusaha mencarikannya hingga menemukan tanah milik Pan Soner yang bersertifikat Hak Milik Nomor 1032 m dengan luas 13.630 m², dan tanah hak milik I Nyoman Wenta yang bersertifikat hak milik nomor 960 dengan luas 2.220 m² sehingga total luas tanah penukar adalah 15.850 m². Letak tanah penukar ini terletak di Desa Banyu Biru (2 km dari lokasi Masjid Baitul Qodim di Loloan Timur) Kecamatan Negara Kabupaten Jembarana Provinsi Bali Lokasi ini berdekatan dengan tanah wakaf yang lain dari tanah-tanah wakaf yang dimiliki oleh Masjid Baitul Qodim.

Secara geografis, lokasi ini agak jauh dari laut dan berada di daerah perkebunan sehingga tekstur tanahnya rata dan relatif subur. Di atas tanah ini telah ditumbuhi 120 pohon kelapa dan 100 pohon kakau, dan sekarang telah ditanami 1700 pohon jabon. Secara ekonomis, produktifitas tanah wakaf ini dapat dideskripsikan sebagai berikut: Hasil buah kelapa per dua bulan 720 butir kelapa dengan harga masing-masing seribu rupiah sehingga dapat menghasilkan uang sejumlah Rp. 720.000,- per dua bulan, ditambah hasil pohon kakau kering sebanyak 400 kg dengan harga Rp.10.000, per ons sehingga menghasilkan uang sebanyak 4 juta rupiah per tahun. Tidak hanya itu, sebanyak 30 pohon kelapa dapat dimanfaatkan untuk pembuatan gula aren yang tiap bulannya dapat menghasilkan 20 kg gula aren seharga Rp. 800.000,-. Di samping itu, Nilai Jual Obyek Pajak dari tanah penukar adalah 2 juta rupiah per Are dengan nilai pasar dapat mencapai 2,5 juta rupiah per Are.

Berdasarkan keadaan tanah penukar yang demikian, pada tanggal 30 mei 2007, nazhir dan pembeli tanah wakaf sepakat untuk membeli tanah milik tanah Pan Soner dan I Made Nursita tersebut sebagai tanah penukar wakaf. Kedua belah pihak di tambah pemilik tanah penukar wakaf juga bersepakat untuk membebankan semua biaya proses ijin perubahan status atau tukar menukar tanah wakaf kepada pemilik tanah yakni I made Nursita dan PanSoner tersebut. Pasca kesepakatan tersebut, nazhir tanah wakaf mengirimkan permohonan ijin tukar menukar tanah wakaf kepada Menteri Agama melalui Kepala KUA Kecamatan Negara sebagaimana tertera dalam suratnya nomor 03/NW/LLT/IV/2007 tertanggal 31 mei 2007. Dalam surat tersebut, disebutkan alasan yang menjadi pertimbangan dilakukannya penukaran tanah wakaf antara lain:

- a. Biaya untuk sandaran pengamanan gelombang air laut cukup besar
- b. Keadaan tanah cukup gersang sehingga kurang produktif secara maksimal untuk lahan pertanian, di samping komposisi tanah terdiri dari 40 persen berupa tanah dan 60 persennya merupakan batu karang.
- c. Pohon kelapa yang tumbuh hanya 40 buah
- d. Produktifitas buah kelapa hanya 120 butir per dua bulan atau senilai Rp. 84.000,- (kurang dari seratus ribu rupiah)

Permohonan nazhir ini, kemudian diteruskan oleh Kepala KUA Kecamatan Negara dengan meneruskannya kepada Kepala Departemen Agama Kabupaten Jembarana sebagaimana dalam suratnya nomor Kk.18.2.2/BA.03.2/170/2007 tertanggal 31 Mei 2007. Selanjutnya, Kepala Depag Kabupaten Jembarana meneruskannya kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama melalui suratnya bernomor Kd.18.2/02/BA.00/1212/2007 tanggal 07 Juni 2007 dengan dilampiri Surat Keputusan Bupati Jembarana nomor 392/depag/2007 tanggal 16 April 2007 perihal pembentukan tim dan berita acara penilaian keseimbangan tukar menukar tanah wakaf yang diajukan nazhir. Dalam surat Kepala Depag Kabupaten Jembarana tersebut disebutkan beberapa pertimbangan dilakukakannya penukaran tanah wakaf yaitu:

- a. Tanah wakaf yang tandus dan berbatuan sehingga kurang produktif
- b. Pohon kelapa yang tersedia adalah 40 pohon kelapa sehingga tidak seimbang antara luas tanah dengan produktifitasnya yang mana hanya dapat menghasilkan 120 butir kelapa setiap dua bulan
- c. Tanah wakaf tekikis oleh abrasi laut dari sisi selatan

- d. Tanah wakaf yang berluas 8.600 m² akan ditukar dengan tanah seluas 15.850 m² atau berbanding 1: 2
- e. Lokasi tanah penukar jauh dari laut serta telah tersedia 120 dan menghasilkan berproduksi kurang lebih 720 butir dalam tiap dua bulan.

Berdasarkan atas surat Kepala Departemen Agama Kabupaten Jember ini, Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama Propinsi Denpasar mengirimkan surat bernomor kw.18.2/3/BA.03.2/6629/2007 tertanggal 31 Agustus 2007 yang ditujukan kepada Kementerian Agama. Selanjutnya, Kementerian Agama yang dalam hal ini Direktur Pemberdayaan Wakaf meminta pertimbangan kepada Badan Wakaf Indonesia dengan suratnya bernomor Dj.II.5/Ks.01.1/1728/2007 tertanggal 2 Nopember 2007. Pada tanggal 5 Februari 2008 Badan Wakaf Indonesia menyetujui dan merekomendasikan ijin permohonan penukaran tanah wakaf milik Masjid Baitul Qadim ini dan proses berlanjut ke Kementerian Agama hingga akhirnya Menteri Agama mengizinkan penukaran tanah wakaf tersebut pada akhir tahun 2008.

D. Analisis Kasus Istibdal Wakaf dalam Perspektif *al-Maṣlahah*

Pada dasarnya ketentuan umum (*‘azîmah*) dari penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tidaklah diperkenankan, namun hukum memberikan pengecualian manakala *istibdâl* dipandang perlu dilakukan karena alasan kemaslahatan dan dalam keadaan darurat.. Jika ditinjau dari aspek akar *al-maṣlahah*, maka *istibdâl* wakaf dapat dikategorisasikan sebagai *al-maqâsid al-wasâil* karena ia menjadi sarana bagi produktifitas aset wakaf yang mana wakaf itu sendiri juga menjadi sarana untuk menjaga harta

manusia (*hifz al-mâl*) yang menjadi *al-maṣlahah aṣl* atau '*ain al-maṣlahah*. Sedangkan dari segi sifat cakupan *al-maṣlahah*, posisi *istibdâl* sebagai *al-maṣlahah al-kulliyah* sangatlah jelas karena berkaitan dengan wakaf yang memiliki karakter kepentingan atau kemanfaatan untuk umat. Di samping itu, *Istibdâl* wakaf dapat dikategorikan sebagai *al-maṣlahah at-taḥsîniyyah* karena ia merupakan sarana (*wasîlah*) untuk memproduktifkan harta wakaf

Istibdâl juga dapat dikategorikan sebagai *al-maṣlahah al-mutaghayyirah* karena memiliki karakter dapat berubah menurut perubahan situasi dan kondisi maupun kebiasaan, sehingga sifat demikian memungkinkan *istibdâl* naik derajat urgensitasnya dari *al-maṣlahah at-taḥsîniyyah* menjadi *al-maṣlahah al-ḥâjiyah* manakala harta wakaf dalam situasi dan keadaan sangat sulit (*ḥaraj*) untuk memberikan manfaat sehingga *istibdâl* harus dilakukan, atau bahkan *istibdâl* sampai pada derajat *al-maṣlahah aḍ-ḍarûriyyah* manakala harta benda wakaf dalam situasi dan keadaan yang terancam punah, lenyap atau hilang sehingga langkah *istibdâl* harus diambil dalam rangka penyelamatan manfaat harta benda wakaf yang menjadi esensi wakaf.

Sebenarnya kunci pembahasan tentang prinsip *al-maṣlahah* dalam Penukaran (*istibdâl*) Harta Benda Wakaf adalah terletak pada posisi urgensitas Penukaran (*istibdâl*) Harta Benda Wakaf itu sendiri. Hal ini disebabkan karena elastisitas Penukaran (*istibdâl*) Harta Benda Wakaf yang dapat berubah posisi urgensitasnya sebagai *al-maṣlahah at-taḥsîniyyah* atau *al-maṣlahah al-ḥâjiyah* atau bahkan *al-maṣlahah aḍ-ḍarûriyyah* atau justru sebaliknya menjadi *al-mafsadah*, kesemuanya bergantung pada situasi dan keadaan, motif, kebutuhan masyarakat dan sebagainya terhadap realisasi praktik Penukaran (*istibdâl*) Harta Benda Wakaf sesuai kaidah hukum yang pernah dilontarkan Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah yakni "*taghayyur al-fatwa (fi al-istibdâl) bi taghayyur al-azminah wa al-amkinah wa al-aḥwâl wa al-'awâid wa an-niyyât*".

Prinsip *al-maṣlaḥah* yang berkaitan dengan urgensi Penukaran (*istibdāl*) Harta Benda Wakaf apakah ia terkategori sebagai *al-maṣlaḥah at-taḥsīniyyah* ataukah *al-maṣlaḥah al-ḥājiyyah* atau sampai pada derajat *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* di atas merupakan prinsip entitas *al-maṣlaḥah* itu yang perlu identifikasi sejak awal sebagaimana telah dijelaskan dalam aktivasi *al-maṣlaḥah* sebelumnya. Oleh karena itu, prinsip entitas *al-maṣlaḥah (ẓāt al-maqāṣid)* ini akan menjadi fokus utama dan pertama yang dikaji dalam pembahasan praktik penukaran (*istibdāl*) harta benda wakaf di Indonesia.

Prinsip *al-maṣlaḥah* yang kedua dalam pembahasan selanjutnya adalah prinsip yang berkaitan dengan skala prioritas *al-maṣlaḥah (aulawīyyāt al-maqāṣid)* yakni pengomparasian antara *al-maṣlaḥah* yang ada seperti penjagaan agama harus diprioritaskan atas *al-maṣlaḥah* universal lainnya, begitu juga *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* atas *al-maṣlaḥah al-ḥājiyyah* maupun *al-maṣlaḥah at-taḥsīniyyah*, kemaslahatan yang lebih umum harus diprioritaskan daripada kemaslahatan yang lebih khusus sebagaimana hal ini telah dikemukakan oleh al-Būṭī (2005: 261-265).

Prinsip skala prioritas tersebut juga perlu memperhatikan kaidah-kaidah seperti pengomparasian (*muwāzanah*) *al-maṣlaḥah* berdasarkan kekuatan pengaruhnya terhadap *al-maṣlaḥah* maupun *al-maṣlaḥah* yang dihasilkan, atau pengomparasian (*muwāzanah*) *al-maṣlaḥah* berdasarkan luas ruang lingkup pengaruhnya baik dari segi kuantitas personal maupun dari segi waktu, sehingga *al-maṣlaḥah* yang berdampak umum harus diprioritaskan daripada *al-maṣlaḥah* yang berdampak pada jumlah personal yang minim, begitupun *al-maṣlaḥah* yang berdampak jangka lebih panjang harus diprioritaskan daripada *al-maṣlaḥah* yang berdampak jangka pendek, sebagaimana hal ini dikemukakan oleh an-Najjār (2008: 252-266).

Prinsip *al-maṣlahah* yang terakhir yang akan dikaji dalam praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf ini adalah prinsip dampak *al-maṣlahah (maâlât al-al-maqâsid)* yakni prinsip untuk mengetahui sejauh mana dampak-dampak yang akan ditimbulkan jika penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf direalisasikan, apakah dampak tersebut bersifat kuat dan realistis (*muakkadah*), ataukah asuntif dan relatif (*maznunah*), ataukah bersifat meragukan (*masykūk* atau *mauhūmah*) sebagaimana hal ini telah dikemukakan oleh al-Būṭî (2005: 266).

Secara normatif, baik fikih menurut mayoritas ulamanya maupun peraturan perundang-undangan perwakafan Indonesia menghendaki Penukaran (*istibdâl*) Harta Benda Wakaf dilakukan dalam keadaan darurat atau mendesak. Keadaan darurat, dalam kacamata fikih dapat diartikan dengan kondisi yang mana harta benda wakaf terancam eksistensinya berikut kemanfaatannya seperti kondisi-kondisi antara lain harta benda wakaf yang tidak terurus atau tidak dapat dimanfaatkan, dirampas (*di-ghaṣb*) oleh seseorang atau penguasa hingga menyebabkan harta benda wakaf tersebut tidak berfungsi sebagaimana semula, ataupun kondisi harta benda wakaf tidak mendukung untuk dilakukan perbaikan lagi sehingga harta benda wakaf berangsur-angsur lenyap.

Sementara itu, peraturan perundang-undangan perwakafan Indonesia juga menjelaskan bahwa penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf hanya dapat dilakukan dalam keadaan mendesak yang mana kondisi harta benda wakaf yang akan ditukar (*di-istibdâl*) sudah tidak dapat dipergunakan lagi sesuai dengan ikrar wakaf. Ketentuan ini termaktub antara lain dalam pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Wakaf, pasal 49 ayat 2 huruf b dan huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Wakaf, dan dipertegas lagi oleh 4 ayat 2 huruf b dan huruf c Peraturan Badan Wakaf

Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran atau Perubahan Status Harta Benda Wakaf.

Ketentuan tersebut di atas menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan perwakafan Indonesia menghendaki penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf harus dilakukan dalam keadaan yang mendesak dan untuk kepentingan keagamaan serta harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf. Dengan demikian, prinsip *al-maṣlahah* yang dikehendaki oleh norma atau ketentuan peraturan perundang-undangan perwakafan Indonesia tentang penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf adalah entitas *al-maṣlahah* yang masuk dalam kategori *al-maṣlahah aḍ-ḍarūriyyah* yakni penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf yang berada dalam keadaan darurat yaitu sebuah keadaan yang mana keberadaan dan kemanfaatan harta benda wakaf terancam tidak dapat memberikan manfaat lagi atau bahkan hilang atau lenyap.

Secara praktis, prinsip penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf yang menghendaki klausul darurat demikian ternyata tidak sepenuhnya terealisasi dalam beberapa praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf di Indonesia. Kenyataan demikian dapat diuraikan sebagai berikut:

- A. Pada praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur, kondisi semula harta benda wakaf yang terletak di daerah pemukiman dan berdekatan dengan lokasi wisata makam Bung Karno sekitar Jalan Ir. Soekarno Kelurahan Bendo Gerit Kota Blitar ini memiliki luas tanah 474 m² dan luas bangunan 124 m².

Menurut Masruchin, kondisi aset wakaf semula baik tanah dan bangunannya tersebut dapat dinilai relatif representatif dan nyaris tidak ada permasalahan yang signifikan terkait

dengan kondisi aset wakaf. Secara fisik, bangunan wakaf untuk panti asuhan ini mengalami rehabilitasi dan renovasi berkali-kali sejak didirikan sehingga dapat dikatakan bahwa aset wakaf berupa tanah dan bangunan panti ini terawat dan layak huni. Di samping itu, lingkungan sekitar panti asuhan ini kondusif untuk kegiatan-kegiatan baik keagamaan, pendidikan dan sebagainya bagi penghuni yang mayoritas pelajar meskipun berdekatan dengan tempat wisata dan tempat bisnis yang ramai dikunjungi para wisatawan makam Bung Karno khususnya pada hari jumat, sabtu dan minggu. hal ini dikarenakan beberapa faktor antara lain letak panti asuhan yang masih dekat atau dikelilingi oleh perumahan warga di samping tak jauh dengan pusat pendidikan.

Secara ekonomis, keberadaan panti asuhan yang dekat dengan tempat wisata ini, justru menambah pemasukan bagi panti asuhan. Pemasukan ini diperuntukkan untuk kemaslahatan panti asuhan yang didapatkan dari sumbangan baik berupa uang, makanan maupun bentuk lain dari para tamu wisatawan yang beristirahat atau sekedar berkunjung ke panti asuhan di sela-sela kunjungan utamanya ke makam Bung Karno, bahkan pemasukan melalui bantuan dari para wisatawan ini dapat dikatakan lumayan hingga dapat mencukupi kebutuhan hidup sehari-hari para penghuni panti, sehingga pemasukan lain dari pos lain seperti para donatur tetap, pemeliharaan hewan ternak dan bisnis lain yang dimiliki panti asuhan dapat digunakan untuk biaya perawatan aset wakaf berupa tanah dan bangunan panti asuhan sebagaimana yang dikemukakan oleh Riyanto.

Saat kondisi aset wakaf yang demikian, sekitar tahun 2002, pemerintah, dalam hal ini pemerintah kota sekaligus pemerintah pusat mempunyai rencana pembangun perpustakaan dan museum Bung Karno serta gedung teater di

sekitar makam Bung Karno yang diarahkan ke sebelah selatan makam sehingga mengenai area pemukiman penduduk dengan 11 Kepala Keluarga dan tanah kosong, termasuk di dalamnya adalah aset wakaf panti asuhan Muhammadiyah yang berada di ujung barat daya.

Proyek pembangunan perpustakaan dan museum Bung Karno serta gedung teater di sekitar makam Bung Karno tersebut menyebabkan aset wakaf panti asuhan harus berpindah sehingga ditukargulingkan ke tempat lain. Salah satu alasannya adalah sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kota Blitar. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa akhirnya aset wakaf panti asuhan Muhammadiyah ditukar dan diganti oleh pemerintah dengan tanah dan bangunan yang terletak di Jalan Adiyoso (sekarang Jalan Ir. Soekarno) no 13 Kelurahan Kepanjenlor Kecamatan Kepanjen Kidul Kota Blitar dengan luas 302 m² dan terdapat bangunan di atasnya, dan tanah seluas 299 m² dan terdapat bangunan dua lantai di atasnya. Dengan demikian Luas total tanah penukar wakaf adalah 601 m² dengan tambahan bangunan yang berdiri di atasnya. Bangunan di atas tanah penukar tanah wakaf tersebut berupa tiga lokal rumah toko dengan dua lantai yang dapat dimanfaatkan untuk perdagangan umum maupun perkantoran dan total Nilai Jual Obyek Pajak aset wakaf penukar ini adalah sebesar Rp. 371.557.000,-.

Menurut Riyanto, keberadaan aset wakaf penukar ini secara kumulatif dapat dinilai lebih baik dibandingkan dengan aset wakaf semula. Secara fisik, tanah aset wakaf penukar lebih luas yakni berselisih 127 m² dan bangunan lebih representatif dari aset wakaf sebelumnya, serta memiliki Nilai Jual Obyek Pajak yang lebih besar yakni Rp. 371.557.000,-. Di samping itu, letak aset penukar ini lebih

nyaman karena berdekatan dengan perumahan warga, dan lebih mendekatkan para penghuni panti asuhan ke lokasi pendidikan mereka sebagaimana hal ini dirasakan oleh penghuni panti.

Menurut Riyanto, meski posisi aset penukar wakaf menjadi agak jauh sedikit dari tempat wisata makam Bung Karno dan pusat bisnis di sekitarnya, namun secara ekonomis, aset wakaf penukar tidak kalah produktifnya dengan aset wakaf panti asuhan Muhammadiyah semula. Di samping pemasukan aset wakaf melalui sewa kontrak tiga ruko, penghuni panti dapat berkarya dan berbisnis melalui pembuatan roti yang dipasarkan di salah satu ruko yang ada. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa aset penukar harta benda wakaf lebih berkualitas dibanding aset wakaf panti asuhan yang semula baik dari segi fisik, lingkungan maupun nilai ekonomi.

Uraian praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur di atas menunjukkan bahwasanya jika dilihat dari aspek urgensitas *al-maṣlahah*, maka nampak bahwa penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur di atas merupakan langkah *al-maṣlahah* dalam stadium atau kategori sebagai *al-maṣlahah at-tahsîniyyah*. Hal ini disebabkan karena penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur tersebut dilakukan atau dipraktikkan dalam keadaan aset wakaf masih berfungsi dan memberikan manfaat. Penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf dilakukan dalam rangka menaikkan kualitas nilai manfaat dari aset wakaf yang ada.

- B. Pada penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan di Sidakarya Denpasar Bali, Posisi tanah wakaf yang terletak di Jalan Pendidikan Sidakarya Denpasar ini terkepung oleh komplek perumahan warga milik PT Satya Graha Mulia, tepatnya adalah sebelah utara, sebelah selatan dan sebelah barat dari tanah wakaf, sedang sebelah timurnya berbatasan langsung dengan sungai yang aliran airnya sampai ke laut.

Posisi tanah yang demikian semakin terjepit dan tidak menguntungkan ketika tanah wakaf tidak memiliki akses jalan keluar masuk kecuali harus melewati jalan yang telah dimiliki dan dibangun oleh PT Satya Graha Mulia untuk kepentingan warga komplek perumahan, bahkan diperlukan izin keluar masuk kepada penjaga pintu masuk (pos satpam) komplek perumahan tersebut manakala ingin mengakses jalan ke tanah wakaf.

Secara fisik, kondisi tanah wakaf berwujud tanah kosong yang ditumbuhi rerumputan liar dengan tekstur tanah yang tidak rata. Kondisi demikian tidak lepas dari rekam historis dari perkembangan tanah wakaf sejak ada. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, tanah wakaf ini merupakan tanah pertanian subur yang menghasilkan padi. Pada sekitar tahun 1975, tanah wakaf ini mengalami kerusakan berat hingga mengakibatkan tanah tidak dapat difungsikan lagi sebagai sawah atau pertanian subur. Kerusakan ini sebagai dampak fenomena alam ketika itu yang mana air laut mengalami pasang hingga masuk ke sungai hilir dan menggenangi tanah sekitar termasuk tanah wakaf. Air laut yang sarat garam dan menggenangi tanah wakaf dalam waktu yang relatif lama ini telah mengakibatkan kondisi tanah menjadi tandus hingga tidak dapat ditanami padi atau tanaman apapun seperti semula. Keadaan tanah wakaf semakin parah ketika dijadikan

tempat penampungan dan pembuangan tulang-tulang hewan ternak oleh para pebisnis hewan potong yang menyewa tanah wakaf tersebut. Semakin hari tanah wakaf semakin tak terurus hingga rerumputan menjadi tumbuh secara liar bahkan menutupi permukaan tanah wakaf.

Posisi dan Kondisi tanah wakaf yang demikian menyebabkan tanah wakaf sulit dimanfaatkan untuk kegiatan-kegiatan yang manfaat hasilnya kembali pada kemaslahatan tanah wakaf itu sendiri maupun untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sasetan sebagaimana peruntukan wakaf yang disebutkan dalam ikrar wakaf.

Secara ekonomi, tanah wakaf sulit untuk dijadikan kegiatan-kegiatan yang bersifat bisnis atau ekonomis. Menurut Nur Fatah, pihak nazhir telah berusaha keras untuk mempromosikan tanah wakaf kepada investor atau para pengembang untuk menggunakannya sebagai tempat bisnis namun para investor umumnya menolak karena alasan kondisi tanah yang sulit untuk diperuntukkan berbagai jenis bisnisnya, di samping lokasi yang tidak memiliki akses jalan keluar masuk alias buntu. Suheb, salah seorang pengembang misalnya menyatakan bahwa sesungguhnya ia berkehendak untuk menyewa tanah tersebut untuk kegiatan bisnisnya sekaligus beramal untuk kepentingan tanah wakaf, namun ia enggan berspekulasi mengingat posisi dan lokasi tanah wakaf yang menjadikan bisnisnya sulit untuk dikembangkan.

Menurut Nur Fatah, pihak nazhir pernah berpikir untuk meratakan tanah wakaf tersebut dengan harapan para investor kembali berkehendak untuk memanfaatkan tanah wakaf sebagai tempat pilihan bisnisnya, namun biaya pemerataan tanah tersebut cukup besar yakni dibutuhkan sekitar 500 truck tanah dengan estimasi biasa sekitar tiga ratus juta rupiah sedangkan keuangan dari harta wakaf

tidak mencukupi untuk biaya tersebut. Di samping itu, para investor belum tentu merespon tanah wakaf tersebut untuk dijadikan pilihan tempat bisnisnya mengingat akses jalan menuju lokasi tanah wakaf sulit.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa tanah wakaf untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Ssetan ini pernah disewakan pada pebisnis hewan potong, namun pelaksanaannya mengalami kendala baik. Menurut Nur Fatah, para penyewa membayar uang sewa dengan seenaknya dan bahkan menunggak sampai beberapa bulan padahal ukuran uang sewa pada waktu itu dapat dikata sangat murah atau bukan harga umumnya, di samping itu para investor melanggar kesepakatan dengan sampah atau tulang-tulang hewan potong tersebut ditanam di area tanah wakaf, sehingga terkadang mengganggu sebagian warga.

Secara keagamaan, tanah wakaf juga sulit untuk dijadikan kegiatan-kegiatan yang bersifat keagamaan. Menurut Nur Fatah, pihak nazhir pernah mencetuskan ide untuk mendirikan sebuah masjid di atas tanah wakaf tersebut sebagai sentra kegiatan-kegiatan keagamaan dan dakwah, namun ide ini sulit untuk direalisasikan mengingat beberapa faktor antara lain: Pertama, mayoritas warga terdekat dengan tanah wakaf tersebut adalah warga non muslim sehingga dikhawatirkan masjid akan sepi dari jamaah. Kedua, ijin pembangunan masjid agak susah dan ketat di wilayah tanah wakaf tersebut di samping terbentur oleh Peraturan Daerah (Perda) Nomor 10 tahun 1999 tentang Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kotamadya Denpasar yang salah satu isinya menjelaskan peruntukan kawasan sekitar tanah wakaf tersebut adalah untuk pemukiman warga campuran (muslim maupun non muslim).

Di samping aspek fisik, aspek ekonomi dan aspek keagamaan berkenaan tanah wakaf untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan di atas, aspek lain yang menunjukkan kesulitan dalam pengembangan dan pemanfaatan tanah wakaf tersebut adalah aspek lingkungan sosial. Menurut Halidi, Lingkungan daerah sekitar merupakan lingkungan sosial yang heterogen dan plural khususnya dari sisi agama dan budaya di samping lingkungan sosial berkelas elit. Sejak tahun 1997, area sekitar tanah wakaf tersebut telah marak dibangun beberapa bangunan, sebelah utara tanah wakaf telah dibangun berbagai bangunan baik berupa perumahan mewah maupun rumah toko yang dikembangkan oleh perusahaan developer yakni PT Satya Graha Mulia dengan I Ketut Satia Jaya sebagai pemiliknya, bahkan salah satu bangunan tersebut telah dijadikan sebagai tempat bisnis *night club* atau diskotik yakni Maxi Café yang cukup besar.

Di tengah keadaan tanah wakaf yang serba sulit dikembangkan demikian, tercetuslah ide penukaran harta benda wakaf. Sebagaimana telah dikemukakan sebelumnya, ide penukaran (*istibdâl*) tanah wakaf ini tidak tercetus begitu saja, namun melalui proses negosiasi yang panjang antara dan pihak developer mewah PT Satya Graha Mulia. Ide ini muncul setelah pihak nazhir berupaya untuk meminta developer perumahan mewah PT Satya Graha Mulia agar berkenan memberikan akses jalan keluar dan masuk menuju lokasi tanah wakaf, namun pihak developer berkeberatan hati karena tuntutan konsumennya hingga akhirnya pada tahun 2007, PT Satya Graha Mulia menawarkan penukaran tanah wakaf dengan tanah miliknya yang bersebelahan dengan setra atau makam umum warga bugis yang terletak di Jalan Pendidikan Sidakarya Denpasar dan ditambah uang jariah sebesar seratus juta rupiah untuk keperluan

perluasan Masjid Kampung Bugis Suwung Ssetan. Ide ini ditinjaklanjuti setelah dikonsultasikan kepada Kepala KUA Kecamatan Denpasar Selatan dan dilanjutkan kepada Kepala Departemen Agama Kota Denpasar hingga tahun 2008.

Tanah wakaf penukar milik PT Satya Graha Mulia yang ditawarkan kepada pihak nazhir Masjid Kampung Bugis Suwung Ssetan ini memiliki luas 850 m² (8,5 are) dengan status Sertifikat Hak Milik Nomor. 4237 atas nama I Ketut Satria Jaya (developer PT Satya Graha Mulia). Tanah penukar wakaf ini merupakan tanah kosong yang berada di dekat perumahan warga yang mayoritas muslim, sebelah selatannya bersebelahan dengan makam muslim bugis dan sebelah baratnya adalah berbatasan dengan jalan raya yang berlalu lintas relatif ramai dan banyak pertokoan di sekelilingnya.

Posisi dan kondisi tanah wakaf yang demikian mendukung untuk didirikan kegiatan-kegiatan yang bermanfaat untuk kemaslahatan wakaf. Secara keagamaan, tanah penukar wakaf tersebut dapat didirikan masjid atau musholla sekaligus sebagai sentra dakwah, mengingat lingkungan sosial di daerah sekitar tanah penukar wakaf tersebut beragama islam dan masih membutuhkan keberadaannya. Di samping itu, keberadaan masjid tersebut akan menghidupkan kegiatan keagamaan warga sekitar sekaligus dapat memenuhi kepentingan mereka terhadap tempat pemakaman yang lebih dekat, mengingat posisi tanah penukar wakaf berdekatan dan bersebelahan dengan makam muslim bugis. Posisi tanah penukar wakaf yang demikian juga membantu kemakmuran dan perawatan yang menyatu antara tanah wakaf dan makam muslim bugis yang juga merupakan aset wakaf untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Ssetan di Sidakarya Denpasar Bali.

Secara ekonomis, tanah penukar wakaf dapat dijadikan lahan bisnis seperti perumahan atau rumah kos yang disewakan, karena lahan tanah wakaf penukar ini tersebut diperuntukkan untuk pemukiman warga sesuai dengan Perda Nomor 10 Tahun 1999 tentang Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) Kotamadya Denpasar. Alternatif bisnis lainnya adalah rumah pertokoan atau bentuk bisnis lainnya mengingat posisi tanah penukar wakaf berdekatan dengan akses jalan raya yang telah banyak ditemui kegiatan bisnis di sepanjang jalan raya tersebut. Dengan demikian, kegiatan-kegiatan ini dapat memberikan manfaat terhadap aset wakaf itu sendiri yang pada gilirannya juga dapat memberikan kontribusi bagi kemaslahatan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan di Sidakarya Denpasar Bali.

Uraian tentang berbagai aspek berkenaan dengan tanah wakaf untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan di Sidakarya Denpasar Bali di atas menunjukkan bahwa kondisi tanah wakaf berada pada posisi yang sulit untuk dimanfaatkan dari banyak aspek atau dalam bahasa teori hukum islam di sebut dengan *al-ḥaraj* yang mana pengembangan tanah wakaf tersebut mengalami *masyaqqah* atau keberatan dari berbagai segi. Oleh karena itu, langkah penukaran (*istibdâl*) terhadap tanah wakaf tersebut diperlukan sebagai langkah kemaslahatan untuk mengeluarkan tanah wakaf tersebut dari kesukaran maupun kesempitan dalam pemanfaatan dan pengembangan tanah wakaf tersebut.

Kemaslahatan dalam penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf yang demikian dapat dikategorikan sebagai *al-maṣlahah al-ḥâjiyah* yakni *al-maṣlahah* yang dibutuhkan untuk mendapatkan kelonggaran dalam pengembangan tanah wakaf dan menghilangkan kesempitan posisi tanah

wakaf yang serba sulit untuk dikembangkan, meskipun eksistensi tanah wakaf ini tidak akan hilang manakala penukaran (*istibdâl*) tanah wakaf tidak dilakukan. Dalam konsep asy-Syâtibî (1997: 4-5), *al-maṣlahah* yang demikian adalah *al-maṣlahah* yang dibutuhkan untuk menghilangkan kesukaran dan kesulitan (*al-ḥaraj wa al-masyaqqah*) dalam pengembangan atau produktifitas aset wakaf, namun tidak sampai pada tingkatan yang melenyapkan aset wakaf manakala *al-maṣlahah* tersebut tidak direalisasikan.

- C. Pada penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tanah untuk keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali, posisi tanah wakaf ini berada di pinggir pantai Samudera Indonesia dan bersebelahan dengan tanah kebun milik warga. Sedang kondisi tanah wakaf tersebut memiliki tipografi tanah yang tandus dan berbatuan.

Khusus tanah wakaf yang bersebelahan langsung dengan pantai Samudera Indonesia, tanah wakaf semakin hari semakin mengalami kekurangan luas tanah. Pengurangan ini disebabkan karena pengikisan atau abrasi air laut akibat hantaman gelombang pasang dari pantai selatan. Sejak diwakafkan tahun 1993, luas tanah wakaf tersebut adalah 8,730 m², namun pada tahun 2007 berkurang seluas 830 m² sehingga tanah wakaf tersisa 7900 m². Pengurangan tanah demikian dikhawatirkan bertambah terus mengingat kondisi alam yang tidak menentu dan derasnya gelombang khususnya ketika air laut mengalami pasang. Jika hal ini dibiarkan maka tanah wakaf akan hilang seiring dengan perjalanan waktu dan cuaca buruk. Menurut Musaddad, pihak nazhir pernah berkeinginan untuk membuat dinding penahan abrasi laut seiring dengan minat salah seorang investor untuk menyewa tanah wakaf tersebut untuk bisnis, namun biayanya terlalu mahal dan tidak sebanding dengan hasil manfaat tanah

wakaf yang akan diperoleh di samping kekuatan dinding penahan abrasi tidak menjamin penyelamatan tanah wakaf dari pengikisan tanah oleh air laut dalam waktu yang lama.

Secara ekonomi, tipografi tanah wakaf yang tandus dan berbatuan juga kurang menguntungkan untuk kegiatan-kegiatan ekonomi. Menurut Badruddin, Pohon kelapa yang tumbuh hanya 40 buah dengan produktifitas buah kelapa hanya mencapai hanya 120 butir per dua bulan atau senilai Rp. 84.000,-. Di samping itu, tanah wakaf ini juga pernah diarahkan pada bisnis hotel dan restoran, namun hasil survey bisnis menyatakan sulit untuk dikembangkan karena beberapa alasan bisnis seperti lokasi tanah wakaf yang terlalu ke dalam dan jauh dari jalan raya utama Gilimanuk-Denpasar, modal biaya yang dibutuhkan sangat tinggi dan tidak sebanding dengan pencapaian hasil atau keuntungan secepat mungkin dan aspek-aspek penilaian bisnis lainnya sebagainya. Alhasil, tanah wakaf belum bisa diharapkan sebagai lahan bisnis yang prospektif sebagaimana dikemukakan oleh pihak nazhir.

Selain posisi dan lokasi tanah wakaf yang kurang menguntungkan secara fisik maupun ekonomi, keadaan ini semakin kurang menguntungkan dari aspek keagamaan mengingat lokasi tanah wakaf ini kerap kali digunakan tempat maksiat atau mesum oleh masyarakat luar hingga meresahkan dan mengganggu kenyamanan dan kredibilitas masyarakat sekitar. Sukiyah dan Harnyoto, salah seorang warga sekitar tanah wakaf menuturkan bahwa seringkali ia melihat pemuda pemudi yang tak dikenal telah melakukan hal yang kurang baik pada siang atau bahkan malam hari. Musaddad juga mengemukakan bahwa ia seringkali mendapatkan informasi dari warga sekitar terkait dengan hal tersebut dan ia juga membuktikan kebenaran informasi tersebut.

Seiring perjalanan waktu, kondisi geografis dan sosial keagamaan yang kurang menguntungkan bagi tanah wakaf tersebut, pihak nazhir berusaha untuk menawarkan sewa tanah wakaf tersebut kepada beberapa investor untuk memanfaatkannya sebagai kegiatan bisnis, hingga kemudian muncul wacana penukaran (*istibdâl*) tanah wakaf wakaf tersebut. Ide ini muncul bertepatan dengan kehendak seseorang investor yang ingin membeli tanah wakaf tersebut untuk digunakan investasi usaha perikanan.

Tanah penukar ini terletak di Desa Banyu Biru (2 km dari lokasi Masjid Baitul Qodim di Loloan Timur) Kecamatan Negara Kabupaten Jembarana Provinsi Bali. Lokasi ini berdekatan dengan tanah wakaf yang lain dari tanah-tanah wakaf yang dimiliki oleh Masjid Baitul Qodim. Secara geografis, lokasi ini agak jauh dari laut dan berada di daerah perkebunan sehingga tekstur tanahnya rata dan relatif subur. Di atas tanah ini telah ditumbuhi 120 pohon kelapa dan 100 pohon kakau sehingga produktifitas lahan lebih menguntungkan secara ekonomi. Buah kelapa yang dihasilkan per dua bulan adalah dalam kisaran 720 butir kelapa dengan estimasi harga masing-masing seribu rupiah sehingga uang total hasilnya mencapai Rp. 720.000,- per dua bulan. Hasil ini tentu jauh lebih baik daripada uang hasil tanah wakaf yang hanya mencapai Rp. 84.000,-.

Uraian tentang berbagai aspek berkenaan dengan tanah untuk keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali di atas menggambarkan bahwa kondisi tanah wakaf yang luasnya berkurang sedikit demi sedikit meskipun dalam waktu yang relatif lama. Langkah penukaran (*istibdâl*) terhadap tanah wakaf tersebut diperlukan sebagai langkah kemaslahatan untuk menyelamatkan tanah wakaf tersebut dari abrasi laut yang menyebabkan kemungkinan

tanah wakaf lenyap terkikis oleh abrasi laut dan waktu. Kemaslahatan dalam penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf yang demikian dapat dikategorikan sebagai *al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah* yakni *al-maṣlaḥah* berupa penukaran (*istibdâl*) tanah wakaf ini sangat dibutuhkan dalam menjaga harta wakaf (*hiḏ mâl al-waqf*), dan apabila penukaran (*istibdâl*) tanah wakaf ini tidak dilakukan maka harta benda berupa tanah wakaf tersebut akan menimbulkan kerugian penuh bahkan melenyapkan tanah wakaf tersebut meskipun hal itu tidak terjadi seketika namun terjadi di waktu yang akan datang secara pasti, sebagaimana pemahaman demikian telah dikemukakan oleh asy-Syâtibî (1997: 4) dan ar-Raisûnî (2009: 152).

Dalam konteks teoritis *al-Maṣlaḥah*, maka uraian ketiga Kasus di atas dapat ditinjau atau dianalisis dari beberapa aspek berikut:

A. Aspek Prinsip Skala Prioritas *al-Maṣlaḥah* (*Aulawiyât al-Maqâṣid*)

Sebagaimana yang dikemukakan sebelumnya, prinsip skala prioritas *al-maṣlaḥah* (*aulawiyât al-maqâṣid*) ini berupa pengomparasian diantara *al-maṣlaḥah* yang ada. Dengan demikian, kaidah skala prioritas *al-maṣlaḥah* yang muncul di sini adalah kemaslahatan agama harus diprioritaskan atas kemaslahatan universal lainnya, kemaslahatan yang bersifat mendesak (*al-maṣlaḥah aḍ-ḍarūriyyah*) harus diprioritaskan atas *al-maṣlaḥah al-ḥâjiyyah* maupun *al-maṣlaḥah at-taḥsîniyyah*, kemaslahatan yang lebih umum harus diprioritaskan daripada kemaslahatan yang lebih khusus. Kajian tentang prinsip skala prioritas atau *aulawiyât al-maqâṣid* ini juga dapat dilakukan melalui pengomparasian (*muwâzanah*) antara *al-maṣlaḥah* dan *al-mafṣadah* yang

ada sehingga manfaat atau *al-maṣlahah* yang ada lebih dominan dan lebih kuat daripada *al-maḥsadah*-nya maka penerapan *al-maṣlahah* tersebut harus diprioritaskan, begitupula jika jika *al-maḥsadah* dipandang lebih kuat daripada *al-maṣlahah* maka pencegahan *al-maḥsadah* harus diprioritaskan daripada penerapan *al-maṣlahah*.

Secara normatif, peraturan perundang-undangan perwakafan Indonesia tidak menjelaskan secara eksplisit tentang prinsip skala prioritas *al-maṣlahah* ini, namun peraturan perundang-undangan perwakafan Indonesia tentang penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tersebut telah menyatakan bahwa penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf dapat dilakukan apabila harta benda wakaf yang telah diwakafkan digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan rencana umum tata ruang (RUTR) dan atau untuk keperluan keagamaan secara langsung, sebagaimana ketentuan ini termaktub dalam pasal 41 ayat (1) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Wakaf, pasal 49 ayat 2 huruf a dan huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 Tahun 2004 tentang Wakaf, dan dipertegas lagi oleh 4 ayat 2 huruf a dan huruf c Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran atau Perubahan Status Harta Benda Wakaf. Ketentuan normatif demikian menyiratkan sebuah ketentuan bahwa kepentingan umum menjadi skala prioritas daripada kepentingan individu sebagaimana kepentingan keagamaan harus diprioritaskan daripada kepentingan lain lainnya di dalam pelaksanaan penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf.

Secara sosiologis, prinsip skala prioritas (*aulawiyât al-maqâsid*) dalam praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tanah di Indonesia ini dapat dideskripsikan sebagai berikut:

Pada praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur, faktor utama yang mendorong terselenggaranya praktik tersebut adalah kepentingan umum yakni proyek pembangunan perpustakaan dan museum Bung Karno serta gedung teater di sekitar makam Bung Karno oleh Pemerintah daerah yang didukung oleh pemerintah pusat. Dengan terealisasinya proyek tersebut, aset wakaf yang semula hanya dapat dimanfaatkan oleh sebagian masyarakat yakni para penghuni panti asuhan, akhirnya dapat digunakan dan dimanfaatkan sebagai area parkir dan istirahat oleh individu yang lebih banyak yakni para wisatawan dan masyarakat lainnya yang berkunjung ke makam, perpustakaan dan museum Bung Karno.

Secara entitas cakupan *al-maṣlahah*, *al-maṣlahah* yang terkandung dalam manfaat harta benda wakaf berupa tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur ini dapat dikategorikan sebagai *al-maṣlahah al-juziyyah*, dan penukaran (*istibdâl*) terhadap harta benda wakaf berupa tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah tersebut dilakukan dalam rangka mengunggulkan *al-maṣlahah al-kulliyah* yakni kemaslahatan aset wakaf yang dapat digunakan dan dimanfaatkan oleh individu sosial yang lebih banyak. Dengan demikian, prinsip bahwa *al-maṣlahah al-kulliyah* harus dikedepankan daripada *al-maṣlahah al-juziyyah* telah nampak dalam

praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur ini.

Di samping itu, jika komponen *al-maṣlahah* yang terkandung dalam praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur ini, dibandingkan dengan komponen *al-mafsadah* yang terkandung di dalamnya maka dapat dinilai bahwa nilai *al-maṣlahah* lebih unggul daripada nilai *al-mafsadah*-nya. Kehilangan pemasukan dana dari bantuan para wisatawan makam Bung Karno dan kedekatan lokasi panti asuhan dengan lokasi wisata serta kehilangan bangunan yang selama ini dirawat dan dikembangkan akibat penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf, adalah sederetan aspek yang dapat dinilai sebagai *al-mafsadah*. Namun demikian, kuantitas tanah yang lebih luas, kualitas bangunan yang lebih memadai, kedekatan para penghuni panti pada tempat pendidikan serta pengembangan sumber daya manusia para penghuni panti asuhan lewat pemberdayaan wirausaha bisnis pembuatan roti adalah sederetan aspek yang dapat dinilai sebagai *al-maṣlahah* yang tak kalah unggulnya dibanding nilai *al-mafsadah* yang ada, sehingga dapat dikatakan bahwa nilai-nilai *al-maṣlahah* dalam penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur ini, adalah lebih kuat dan unggul dibanding nilai *al-mafsadah*-nya.

Pada penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Ssetan di Sidakarya Denpasar Bali, penukaran (*istibdâl*) aset wakaf dilakukan ketika keadaan tanah wakaf serba sulit untuk dikembangkan, dan ide

penukaran (*istibdâl*) tanah wakaf ini tidak tercetus begitu saja, namun melalui proses negosiasi yang panjang. Dengan demikian, aspek yang dominan dalam kasus penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan ini adalah aspek produktifitas aset wakaf yang pada gilirannya akan membawa kemaslahatan agama dan lingkungan.

Adapun tentang komparasi antara komponen nilai-nilai *al-maṣlahah* dan *al-mafṣadah*, maka dapat dikemukakan bahwa aspek-aspek yang termasuk dalam kategori *al-maṣlahah* antara lain misalnya:

- Keadaan tanah penukar lebih strategis karena berada di tepi jalan raya yang ditunjang dengan berbagai akses dan fasilitas lainnya.
- Keadaan tersebut memungkinkan aset wakaf dimanfaatkan dengan berbagai kegiatan ekonomi yang hasilnya akan kembali pada kemanfaatan
- Keadaan tanah penukar lebih bisa dikembangkan secara produktif dan memiliki nilai kemanfaatan yang lebih baik.
- Posisi tanah wakaf juga dapat dimanfaatkan untuk kepentingan keagamaan sehingga kepentingan agama lebih terprioritaskan, mengingat lingkungan daerah sekitar tanah wakaf penukar adalah muslim mayoritas di samping bersebelahan dengan aset lain milik wakaf untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan di Sidakarya Denpasar Bali yaitu makam setra bugis sehingga kegiatan keagamaan lebih terintegrasi.

Sedang aspek nilai-nilai yang masuk dalam kategori *al-mafṣadah* yaitu antara lain:

- Tanah wakaf tidak memiliki akses jalan keluar
- Tanah wakaf sulit dimanfaatkan untuk kegiatan keagamaan apalagi ekonomi.
- Tanah wakaf membutuhkan biaya perawatan yang tinggi seperti keperluan untuk pemerataan tanah, pembersian tanah dari sampah dan rerumputan liar dan sebagainya.
- Tanah wakaf berada di kawasan pemukiman yang lebih heterogen sehingga tingkat resistensi munculnya gejolak sosial masyarakat lebih rentan, dan sebagainya.

dan komponen nilai-nilai *al-mafsadah* lainnya.

Dengan demikian, secara umum nampak bahwa komponen nilai-nilai *al-maṣlahah* yang terkandung dalam praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sasetan di Sidakarya Denpasar Bali ini, cenderung lebih kuat dan dominan dibandingkan dengan komponen nilai-nilai *al-mafsadahnya*, sehingga praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tersebut penting untuk direalisasikan. Penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf diharapkan kepentingan agama lebih mendapatkan perhatian apalagi kepentingan lainnya.

Pada penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tanah untuk keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali, instrumen hukum berupa penukaran (*istibdâl*) dilakukan dalam rangka menjaga harta wakaf yakni menyelamatkan harta wakaf berupa tanah dari gerusan abrasi pantai yang semakin lama semakin terkikis.

Kepentingan ini merupakan kepentingan utama dan mendesak (*al-maṣlahah aḍ-ḍarūriyyah*)

untuk dilakukan penukaran (*istibdâl*). Di samping penyelamatan aset wakaf, penukaran (*istibdâl*) tanah wakaf untuk keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali ini, juga memberikan manfaat secara agama yakni menjauhkan aset wakaf dari kegiatan-kegiatan yang melanggar keagamaan, dan dapat memberikan kenaikan nilai produktifitas tanah wakaf sehingga aset wakaf dapat memberikan kontribusi yang lebih besar untuk kemaslahatan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali dengan kehadiran tanah penukar yang memiliki kualitas lebih baik sebagaimana dijelaskan sebelumnya.

Oleh sebab itu, Jika dilakukan perbandingan antara sisi *al-maṣlahah* dengan sisi *al-mafsadah* dalam penukaran (*istibdâl*) tanah wakaf untuk keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali ini, maka sisi *al-maṣlahah* nampak lebih kuat dan lebih unggul daripada *al-mafsadahnya*. Segi *al-mafsadah* dapat dilihat antara lain misalnya tanah wakaf terancam abrasi, tanah wakaf kurang dapat diproduktifkan mengingat tekstur tanah yang tandus dan berbatuan sehingga sulit digunakan kegiatan bisnis apapun, sering digunakan kegiatan yang melanggar nilai-nilai dan norma agama dan sebagainya.

Sedang sisi *al-maṣlahah*-nya dapat dilihat antarlain penyelamatan tanah wakaf melalui penukaran (*istibdâl*) tanah yang lebih baik dan produktif, menyatukan aset wakaf ke unit aset wakaf lainnya sehingga memudahkan dan meminimalkan biaya perawatan di samping mendakwakan wakaf produktif di tengah komunitas penduduk yang mayoritas non muslim. Dengan demikian, jika ditinjau dari skala prioritas *al-maṣlahah*

(*aulawiyiyât al-al-maqâşid*), maka penjagaan eksistensi harta wakaf (*hifz al-mâl*) yang menjadi bagian *al-maşlahah ad-darūriyyah*, telah menjadi prioritas utama dalam praktik penukaran (*istibdâl*) tanah wakaf untuk keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali, di samping juga menjaga *al-maşlahah* lainnya seperti kemaslahatan agama dan ekonomi yang menyangkut produktifitas aset wakaf.

- B. Aspek Prinsip Dampak *al-Maşlahah (Maâlât al-Maqâşid)*. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa kajian tentang prinsip dampak *al-maşlahah* dalam penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf ini, dilakukan untuk mengetahui sejauh mana dampak *al-maşlahah (maâlât al-al-maqâşid)* yang ditimbulkan dari penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf, apakah dampak tersebut bersifat kuat dan realistis (*muakkadah*), ataukah bersifat asumtif dan relatif (*maznunah*), ataukah bersifat meragukan (*masykūk* atau *mauhūmah*). Tipe dampak *al-maşlahah* ini tentu akan tergambar dengan dilakukan kajian riset sebelumnya tentang berbagai faktor yang mempengaruhi dalam realisasi prinsip *al-maşlahah* tersebut dalam kenyataan.

Secara normatif, peraturan perundang-undangan perwakafan Indonesia tidak menyatakan secara eksplisit tentang prinsip dampak *al-maşlahah* dalam penukaran (*istibdâl*) ini, namun beberapa ketentuan normatif di dalamnya dapat dinilai secara implisit telah merespon prinsip ini. Pasal 41 ayat (3) Undang Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf, pasal 49 ayat (3) huruf b dan pasal 50 Peraturan Pemerintah Nomor 42 tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang Undang Nomor 41 tahun 2004 tentang Wakaf, juga pasal 4

ayat (3) huruf b dan pasal 5 Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran atau Perubahan Status Harta Benda Wakaf, menyatakan bahwa penukaran harta benda wakaf harus memperhatikan prinsip bahwa:

- a. Harta benda penukar wajib memiliki manfaat dan nilai tukar yang sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula
- b. Nilai dan manfaat harta benda penukar dapat dihitung dari Nilai Jual Obyek pajak (NJOP) yang memiliki sekurang-kurangnya sama dengan NJOP harta benda wakaf semula dan berada di wilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan.

Di samping itu, Pasal 9 huruf (b) angka 5 dan 6 dan huruf (d) Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran atau Perubahan Status Harta Benda Wakaf, telah mengamanatkan Badan Wakaf Indonesia melalui Divisi Kelembagaannya untuk melakukan riset terhadap proses permohonan penukaran atau perubahan harta benda wakaf dengan melihat beberapa hal penting diantaranya adalah rencana kerja nazhir setelah perubahan status atau tukar menukar yang juga harus didukung dengan pernyataan bahwa harta benda wakaf yang lama tidak akan digunakan untuk hal-hal yang bertentangan syariat islam, latar belakang penukaran atau perubahan status harta benda wakaf, asal usul inisiatif penukaran atau perubahan, penilaian terhadap kemungkinan pemanfaatan produktif harta benda wakaf dan harta benda penukar, dan penilaian terhadap

kebutuhan-kebutuhan untuk pemanfaatan produktif harta benda wakaf atau harta benda penukar. Beberapa ketentuan di atas menunjukkan beberapa hal penting yang perlu dikaji dan diriset sehingga menghasilkan sebuah gambaran tentang bentuk dampak yang akan ditimbulkan dari adanya penukaran harta benda wakaf.

Secara sosiologis, praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf di Indonesia terkait dengan penerapan prinsip dampak *al-maṣlahah* ini dapat dideskripsikan sebagai berikut:

Pada praktik penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur, secara legal, Tanah penukar wakaf sudah berstatus sama dengan tanah wakaf semula yakni bersertifikat Hak Milik. Dari segi luas dan kualitas bangunan, tanah penukar lebih luas dan lebih berkualitas dari tanah wakaf semula, tanah penukar berluas 302 m² dan 299 m² dengan berdiri sebuah bangunan dua lantai di atasnya yang terdiri dari tiga lokal rumah toko siap pakai, sedang tanah wakaf semula hanya 474 m² dengan luas bangunan 124 m². Dari aspek Nilai Jual Obyek Pajak, nilai tanah penukar wakaf adalah Rp. 394.000,- per meter untuk tanah seluas 588 m² dan Rp. 505.000,- untuk bangunan seluas 277 sehingga jumlah Nilai Jual Obyek Pajak sebesar Rp. 371.557.000,-. Sedang NJOP tanah wakaf semula adalah Rp. 197.230.000,- dengan rincian Nilai Jual Obyek Pajak bumi sebesar Rp. 355.000,- per meter persegi dan Nilai Jual Obyek Pajak Bangunan sebesar Rp. 310.000,- per meter persegi (Berdasarkan Keputusan Walikota Blitar Nomor: 188/261/HK/422.010.2/2008).

Di samping itu, letak tanah penukar berada pada

kawasan yang lebih strategis daripada letak tanah wakaf semula. Letak tanah penukar berada pada tempat yang lebih mendekati penghuni panti selaku *mauquf 'alaih* pada fasilitas pendidikan dengan lingkungan yang lebih nyaman karena berjauhan dengan pusat keramaian wisata makam Bung Karno di samping kualitas bangunan lebih mapan lebih bersih daripada tempat sebelumnya. Kajian tentang perimbangan nilai dan manfaat tersebut di atas memperlihatkan bahwa secara kumulatif dengan berbagai aspeknya, tanah penukar lebih memiliki nilai dan manfaat serta produktifitas yang lebih baik daripada tanah wakaf semula.

Berkenaan dengan rencana kerja nazhir untuk pengembangan produktifitas aset wakaf penukar setelah dilakukan penukaran harta benda wakaf, nazhir tanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur menyatakan bahwa tanah dan bangunan penukar wakaf akan digunakan untuk panti asuhan, kantor koperasi syariah, dan toko seluler atau toko pakaian muslim sebagaimana rencana ini tertuang dalam surat pernyataan nazhir tentang pemanfaatan atau penggunaan tanah wakaf penukar yang diterbitkan pada tanggal 3 juni 2009. Pada perjalanan waktu, rencana ini ternyata dapat direalisasikan, bahkan tanah penukar telah dapat memberikan nilai dan manfaat yang melebihi dari perhitungan yang direncanakan. Menurut Riyanto, bangunan berupa rumah tinggal yang bersertifikat hak milik sudah jelas digunakan sebagai tempat tinggal penghuni panti asuhan, sedang bangunan berupa tiga lokal rumah toko (ruko) telah disewakan untuk perkantoran dan bisnis diantaranya adalah

koperasi syariah, kantor pengurus Muhammadiyah dan satu toko, dengan nilai sewa yang setiap dua tahunnya diperbaharui dan lebih mahal dari nilai sewa pada dua tahun sebelumnya.

Di samping itu, nilai perawatan gedung tidak terlalu mahal sehingga hamper tidak mengurangi pemasukan wakaf yang dua tahun terakhir mencapai 25 juta pertahun. Hasil ini melebihi dari pemasukan tanah wakaf semula yang rata-rata hanya mencapai lima juta rupiah hingga sepuluh juta rupiah per tahun. Nilai ekonomi tanah penukar wakaf sebesar ini, masih ditambah dengan nilai non ekonomi yang diterima *mauquf 'alaih* dengan kenyamanan dan kedekatannya dengan tempat belajar mereka, di samping nazhir juga dapat mengambil manfaat tanah dan bangunan penukar tersebut dengan menempati salah satu ruko sebagai kantornya sehingga memudahkan pengawasan dan pemeliharaan terhadap para penghuni panti asuhan.

Deskripsi tentang nilai dan manfaat tanah penukar, juga nilai produktifitasnya, dan rencana nazhir terhadap pemanfaatan tanah penukar tersebut di atas, menunjukkan bahwa penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaftanah dan bangunan Panti Asuhan Muhammadiyah di Blitar Jawa Timur di atas memiliki dampak yang masih kuat dan realistis (*muakkadah*) mengingat tanah penukar sudah terlihat jelas dari sisi Nilai Jual Obyek Pajak yang lebih tinggi, kualitas bangunannya yang lebih mapan, keberadaan posisi letaknya yang lebih strategis dan nyaman hingga pemanfaatan aset wakaf penukar terkait dengan produktifitasnya dapat terealisasi sesuai atau bahkan melebihi produktifitas yang direncanakan sebelumnya.

Pada penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan di Sidakarya Denpasar Bali, Tanah yang dijadikan penukar dari tanah wakaf adalah tanah yang berstatus Sertifikat Hak Milik. Tanah penukar wakaf tersebut memiliki luas 850 m² (8,5 are), yang berarti lebih kecil daripada tanah wakaf semula yang memiliki luas 2020 m² atau 20,20 are.

Meski luas tanah penukar lebih kecil, namun tanah penukar memiliki Nilai Jual Obyek Pajak yang lebih besar karena berada pada kawasan yang lebih ramai dan strategis. Berdasarkan berita acara pembahasan tim penilai harta wakaf nomor. 01/BA.03.2/TG.TW/X/2008 tertanggal 4 November 2008, Nilai Jual Obyek Pajak tanah penukar tersebut adalah Rp. 537.000,- dikalikan luas tanah wakaf sebesar 850 m² adalah Rp. 456.450.000,- dengan estimasi nilai pasar sebesar Rp. 127 500.000 per are sehingga total nilainya adalah Rp. 1.083.500.000,-. Bahkan Nur Fatah mengemukakan bahwa nilai pasar nominal dari tanah penukar wakaf saat ini adalah Rp.350.000.000,- (tiga ratus lima puluh juta rupiah) per 100 m² atau bernilai total nominal Rp. 2.975.000.000,- (Dua Milyar Sembilan Ratus Tujuh Puluh Lima Juta Rupiah). Nilai nominal ini jauh dari nilai tanah wakaf semula yang memiliki Nilai Jual Obyek Pajak tanah wakaf ini adalah sebesar Rp. 464.000,- x 2020 m.= Rp. 946.560.000,- atau jika ditaksir dengan nilai pasar ketika itu adalah 50 juta rupiah per are sehingga total setelah dikalikan luas tanah wakaf sebesar 20,40 are adalah Rp. 1.020.000.000,-.

Sedangkan dari aspek letak, tanah penukar memiliki letak yang strategis karena terletak di kawasan

yang berlingkungan sosial mayoritas muslim, dekat dengan lingkungan bisnis lantaran banyak pertokoan di sekitarnya serta lingkungan lalu lintas yang relatif ramai karena tidak jauh dari pusat kota dan wisata Denpasar. Posisi ini tentu jauh lebih strategis dan produktif untuk dikembangkan sebagai lahan bisnis atau kegiatan apapun daripada tanah wakaf semula yang berada di pinggiran kota dan di tengah himpitan kompleks perumahan warga milik PT Satya Graha Mulia dan berbatasan langsung dengan sungai hingga tidak memiliki akses jalan untuk menuju ke tanah wakaf.

Berkenaan dengan rencana kerja nazhir untuk pengembangan produktifitas aset wakaf penukar setelah dilakukan penukaran harta benda wakaf, nazhir tanah wakaf untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesean berencana membangun rumah kost dengan sumber dana baik dari pemerintah atau swasta mengingat letak tanah penukar yang sangat strategis dan berada di sekitar pusat kota Denpasar yakni 4 km dari bandara udara Ngurah Rai dan sekitar 2,5 km dari Pelabuhan Benoa, sekitar 3 km dari kawasan wisata sanur dan 4 km dari daerah wisata Kuta. Menurut Nur Fatah, konsumen rumah kost tersebut bisa karyawan, pegawai bandara, para pekerja pelabuan, wisatawan, karyawan industri perbengkelan maupun furnitur yang berada di pusat Kota Denpasar, mengingat posisi tanah penukar berada di sekitar tempat-tempat industri tersebut. Nazhir, lanjut Nur Fatah mengasumsikan rencana tersebut dengan rincian sebagai berikut:

Tanah seluas 850 m² akan digunakan untuk bangunan kost seluas 600 m² dengan bangunan dua lantai. Tiap unit bangunan kamar kost akan berluas 21

m² sehingga kamar kost akan berjumlah 28 unit per lantai atau total 56 unit untuk dua lantai, tanah seluas 50 m² akan digunakan untuk parkir umum penghuni, 100 m² untuk halaman, dan 100 m² untuk fasilitas penunjang rumah kost seperti mushollah.

Modal yang dijadikan pembiayaan dapat dikalkulasikan sebagai berikut: tiap unit akan menghabiskan dana sekitar 35 juta rupiah sehingga total semua unit adalah Rp. 1.960.000.000,-, ditambah dengan biaya pembangunan parkir, halaman, dan fasilitas penunjang serta kantor yang masing-masing membutuhkan dana pembangunan sekitar 540 juta, sehingga total biaya pembangunan adalah Rp. 2.500.000.000,-

Adapun kalkulasi *cash flow* dari proyek ini adalah sebagai berikut: uang sewa rumah kost sebesar Rp. 500.000,- perbulan dikalikan 56 unit selama 12 bulan sehingga total pemasukannya adalah Rp. 336.000.000,- . Dengan demikian modal awal diharapkan sudah terpenuhi dalam jangka waktu sekitar 8 tahun. Sedangkan bangunan diperkirakan dapat bertahan sekitar 25 tahun dengan beberapa biaya tambahan untuk biaya perawatan dan pemeliharaan. Jika diasumsikan selama 10 tahun dengan keadaan yang ideal, rumah kost ini akan menghasilkan keuntungan sebesar Rp 3.360.000.000, kemudian jika dikurangi dengan modal awal pembangunan sebesar Rp. 2.500.000.000,- maka total penghasilan bersih adalah sebesar Rp. 860.000.000,-. Pemasukan belum termasuk pemasukan tak terduga yang didapatkan dari biaya fasilitas penunjang lainnya seperti penyediaan kantin dan sebagainya.

Deskripsi tentang nilai dan manfaat tanah penukar, juga nilai produktifitasnya, dan rencana nazhir terhadap pemanfaatan tanah penukar tersebut di atas, menunjukkan bahwa penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah untuk keperluan Masjid Kampung Bugis Suwung Sesetan Sidakarya Denpasar Bali di atas, memiliki dampak yang masih dalam taraf asumptif atau relatif (*maznunah*). Hal ini disebabkan karena keadaan tanah penukar yang masih kosong meskipun ia memiliki Nilai Jual Obyek Pajak yang lebih tinggi daripada tanah wakaf semula sehingga pemanfaatan tanah penukar tersebut masih bisa memungkinkan untuk jenis pemanfaatan yang lain selain yang diasumsikan oleh rencana kerja nazhir di atas. Keadaan demikian pada gilirannya akan berpengaruh pada produktifitas aset penukar wakaf yang relatif pula.

Pada penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf tanah untuk keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali, status tanah penukar adalah sama dengan tanah wakaf semula yakni bersertifikat Hak Milik. Dari segi luas, tanah wakaf memiliki luas total 15.850 m², yakni lebih luas dari tanah wakaf semula yang hanya 8.600 m² atau 8,6 are. Dari segi letak, tanah penukar terletak sekitar agak jauh dari laut sehingga lebih aman dari pengikisan tanah oleh abrasi laut seperti yang terjadi pada tanah wakaf semula, di samping itu tanah penukar lebih mendekati pada tanah-tanah wakaf lainnya milik Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali. Dari segi keadaan tanah, tekstur tanah penukar adalah tanah perkebunan yang lebih subur daripada tanah wakaf semua yang bertekstur tanah bebatuan.

Produktifitas aset wakaf dapat dilihat dari pepohonan yang tumbuh di atasnya. Pada tanah penukar telah tumbuh 120 pohon kelapa dan 100 pohon kakau, sedangkan tanah wakaf semula hanya 40 pohon kelapa. Keadaan ini tentu membedakan kedua tanah dari segi produktifitasnya dimana tanah penukar dapat menghasilkan 4 juta pertahun dengan rincian penghasilan dari panen buah kelapa mencapai Rp. 720.000,- per dua bulan, ditambah hasil pohon kakau kering sebanyak 400 kg dengan harga Rp.10.000, per ons, sedang tanah wakaf semula hanya mampu menghasilkan uang kurang dari sejuta pertahun. Sementara itu, Nilai Jual Obyek Pajak dari tanah penukar adalah 2 juta rupiah per Are dengan nilai pasar dapat mencapai 2,5 juta rupiah per Are. Nilai ini jelas lebih besar daripada Nilai Jual Obyek Pajak tanah wakaf yang hanya sejuta rupiah per Are dengan harga jual pasar mencapai dua juta per Are.

Berkenaan dengan rencana kerja nazhir untuk pengembangan produktifitas aset wakaf penukar setelah dilakukan penukaran harta benda wakaf, nazhir tanah wakaf untuk keperluan Masjid Baitul Qodim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali ini di samping memelihara atau memanfaatkan produktifitas pepohonan yang ada, nazhir berencana untuk memanfaatkan beberapa pohon kelapa yang ada untuk pembuatan gula aren di samping penanaman pohon jabon guna menambah produktifitas aset penukar wakaf. Seiring dengan perjalanan waktu pasca penukaran harta benda wakaf ini dilakukan, rencana ini terealisasi dengan penanaman pohon jabon sebanyak 1700 pohon, di samping sebanyak 30 pohon kelapa telah dimanfaatkan untuk pembuatan gula aren

dan menghasilkan 20 kg gula aren atau seharga Rp. 800.000,- pada tiap bulan.

Deskripsi tentang nilai dan manfaat tanah penukar, juga nilai produktifitasnya, dan rencana nazhir terhadap pemanfaatan tanah penukar tersebut di atas, menunjukkan bahwa penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah untuk keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali di atas, memiliki dampak yang realistik (*muakkadah*). Abrasi pantai yang mengakibatkan terkikisnya tanah wakaf merupakan dampak negatif yang jelas dan pasti terjadi bahkan dapat melenyapkan tanah wakaf meskipun dalam waktu yang lama, terhitung pada tahun 2007, tanah wakaf yang tersisa adalah 7900 m², yakni berkurang 830 m² dari luas tanah wakaf sejak diwakafkan yaitu 8,730 m². Sedang dampak positif yang diperoleh dari penukaran (*istibdâl*) harta benda wakaf berupa tanah untuk keperluan Masjid Baitul Qadim di Loloan Timur Negara Jembarana Bali ini adalah keadaan tanah penukar yang jelas lebih luas, lebih subur, lebih mahal, dan lebih produktif serta lebih selamat dari pengikisan tanah oleh abrasi laut.



KONSEP, TEORI, DAN IMPELEMENTASI TENTANG PEMBENTUKAN DAERAH, PEMEKARAN WILAYAH, DIMENSI POLITIK PEMEKARAN PERSPEKTIF *MAŞLAHAH*

A. Konsep Wilayah dan Dimensi Politik Pemekaran

Dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat dua cara yang dapat menghubungkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu sentralisasi dan desentralisasi. Cara pertama adalah sentralisasi, yaitu bahwa segala urusan, fungsi, tugas dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan ada pada Pemerintah Pusat yang kemudian pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara kedua dikenal sebagai desentralisasi, yaitu bahwa tugas dan wewenang pelaksanaan pemerintahan diserahkan seluas-luasnya kepada Daerah.³¹

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de=lepas* dan *centrum=pusat*, dengan demikian berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi ialah pelimpahan kekuasaan

³¹ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), hlm. 81.

Pemerintah dari Pusat kepada Daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.³²

Beberapa pakar asing maupun dalam negeri berusaha untuk memberikan pendefinisian mengenai desentralisasi dengan berbagai variasi dan perkembangannya, Wesber mengatakan bahwa: *“to decentralize means to devide and distribute, as governmental administration; to withdraw from the center or place of concentration”*. (Desentralisasi berarti membagi dan mendistribusikan, misalnya administrasi pemerintahan; mengeluarkan dari pusat atau tempat konsentrasi).³³

Rondinelli dan Cheema sebagaimana terpetik dalam Sarundajang menyatakan bahwa desentralisasi adalah *the transfer of planing, decission making, or administrative authority from the central government to its field organizations, local administrative units, semi-autonomous and parastatal organizations*. (Desentralisasi adalah penyerahan perencanaan, pembuatan keputusan atau kewenangan administratif dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi tingkat bawah, kesatuan-kesatuan administrasi daerah, semi otonomi dan organisasi...)³⁴

J.H.A. Logemann sebagaimana terpetik dalam The Liang Gie dalam bukunya *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia Jilid III* menyatakan bahwa : *“ Van decentralizatie spreekmen alsregel,indien overheidswerkzaamheid va de landoverheid wordt afgewenteld op zelfregerende gemeenschappen”*. (Orang berbicara tentang desentralisasi sebagai ketentuan, jika pekerjaan penguasa negara dilimpahkan kepada persekutuan-persekutuan yang berpemerintahan sendiri).³⁵

³² Viktor M. Situmorang, *Op. Cit.*, hlm. 38.

³³ Bayu Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indone-sia Suatu Analisa*, (Jakarta: Dewa Ruci Press, 1980), hlm. 3.

³⁴ S.H. Sarundajang, ..., hlm. 23.

³⁵ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Indonesia Jilid III*, (Yogya-karta; Liberty, 1994), hlm. 10.

Dalam kaitan ini Harold F. Alderfer berpendapat bahwa: “..... *In decentralization, local units are established which certain powers of their own and certain fields of action in which they may exercise their own judgment, initiative, and administration*”.

Memperhatikan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri. Dalam desentralisasi akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya, disertai dengan pendelegasian kewenangan-kewenangan atau kekuasaan atas pengelolaan urusan atau kegiatan tertentu.

Desentralisasi merupakan salah satu sendi susunan organisasi negara yang diterima dan disepakati oleh para pembentuk Negara Republik Indonesia.³⁶ Penentuan pilihan sebagai negara kesatuan dengan sistem desentralisasi inilah yang membawa konsekuensi adanya urusan-urusan pemerintahan yang harus didelegasikan kepada satuan pemerintahan yang lebih kecil. Atau dengan perkataan lain pilihan tersebut menjadi titik pangkal keharusan adanya pengaturan yang jelas mengenai hubungan antara Pusat dan Daerah.

Desentralisasi sebenarnya merupakan istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai pengaturan kewenangan. Di Indonesia sistem sentralisasi pernah diterapkan pada zaman kemerdekaan sampai orde baru. Desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari masyarakatnya dalam kerangka Negara Kesatuan

³⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 19.

Republik Indonesia (NKRI). Dengan adanya desentralisasi maka muncullah otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya merupakan istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan.

Logemann sebagaimana dikemukakan oleh Hanif Nurcholis, menjelaskan desentralisasi sebagai berikut. *Men kana an deze plaatselijke regeringen grote zelfstandigheid toekennen, met eigen geldmiddelen, eigen begroting en eigen diensten, die (een deel van) de departementale diensten vervangen. Dan spreekt men van decentralisatie, omdat (dit deel van) de staatstaak wordt vervuld door afzonderlijke openbare lichamen.* (Pemerintah-pemerintah setempat ini dapat diberi kedudukan mandiri lepas, dengan keuangan sendiri, dengan anggaran pendapatan dan belanja sendiri serta dinas-dinas sendiri, yang menggantikan (sebagian) dinas-dinas departemen. Dengan demikian terdapat desentralisasi, karena (bagian) tugas Negara (ini) dijalankan oleh badan-badan publik setempat yang ada didaerah.³⁷

Pelimpahan melalui dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang kepada perangkat (aparatus vertikal) di daerah yang hirarkhinya berada dibawah pemerintahan pusat, sedangkan penyerahan dalam rangka desentralisasi merupakan pendelegasian urusan kepada Daerah otonom. Terdapat tiga faktor yang menjadi dasar pembagian fungsi, urusan tugas dan wewenang antara Pusat dan daerah yakni, *pertama*, fungsi yang sifatnya berskala nasional dan berkaitan dengan eksistensi negara sebagai kesatuan politik diserahkan kepada pemerintah Pusat. *Kedua*, fungsi yang menyangkut pelayanan masyarakat yang perlu disediakan secara seragam atau standar untuk seluruh daerah. Fungsi pelayanan ini lebih sesuai untuk dikelola oleh pemerintah

³⁷ Hanif Nurholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Gasindo, 2005), hlm. 34.

pusat mengingat lebih ekonomis apabila diusahakan di dalam skala besar (*economic of scale*). Ketiga, fungsi pelayanan yang bersifat lokal, fungsi ini melibatkan masyarakat luas dan tidak memerlukan tingkat pelayanan yang standar (seragam). Fungsi demikian dapat dikelola oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat menyesuaikan pelayanan dengan kebutuhan serta kemampuan daerah masing-masing.³⁸

Pembagian urusan, tugas dan fungsi serta tanggung jawab antara Pusat dan Daerah menunjukkan bahwa tidak mungkin semua urusan pemerintahan diselenggarakan oleh Pusat saja. Pengakuan tersebut memberikan peluang kepada Daerah untuk berusaha mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri, dengan demikian pengaturan mengenai hubungan pusat dan daerah, khususnya dalam hal ini adalah hubungan dalam bidang keuangan merupakan permasalahan yang memerlukan pengaturan yang baik, komprehensif dan responsif terhadap tuntutan kemandirian dan perkembangan daerah.

Di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi, sedangkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.³⁹ Secara eksplisit, klausul tersebut menegaskan bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi melekat pada sistem pemerintahan negara, yang merupakan prinsip dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan secara nasional. Ini berarti bahwa asas desentralisasi dan dekonsentrasi bukan merupakan asas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena melekat pada sistem pemerintahan negara, maka baik asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi didesain

³⁸ J.B. Kristiadi, *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan Daerah*, (Jakarta: JISS, PAU-IS-UI, 1992), hlm. 44.

³⁹ Pasal 20 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

sepenuhnya oleh pemerintah pusat, termasuk termasuk dimensi pengawasan dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh (aparatus) pemerintah pusat.⁴⁰

Secara etimologi otonomi berasal dari kata *oto* (auto = sendiri) dan *nomoi* (= nomoi = nomos = undang-undang/aturan) yang berarti mengatur sendiri, wilayah atau bagian negara atau kelompok yang memerintah sendiri. Di dalam tata pemerintahan otonomi diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri.⁴¹

Autonomie diartikan sebagai pengaturan oleh undang-undang urusan rumah tangga persekutuan hukum rendah secara masing-masing terpisah dalam rangka hubungan yang lebih besar.⁴²

Pengertian otonomi banyak dikemukakan oleh para ahli, seperti Van der Pot menyatakan bahwa pada pokoknya otonomi itu berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri, yang dalam Undang Undang Dasar (Belanda) dinamakan "rumah tangga sendiri". Dan C. J. Franssen, merumuskan otonomi sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibikin dengannya.⁴³

Scrieke menyatakan bahwa ⁶ *autonomie* adalah "*Eigen Meesterschap*", *Zelstandigheid*" bukan "*onafhankelijke Heid*". Sedangkan Logemann menyatakan bahwa otonomi berarti memberi kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya untuk

62

⁴⁰ Tri Widodo W. Utomo, "Dekonsentrasi Dan Desentralisasi Dalam Diskursus Negara Kesatuan Dan Negara Federal", *Jurnal Ilmu Administrasi*, Volume IX, Nomor 1, April 2012, hlm. 34.

⁴¹ ⁶⁰ Widodo W. Utomo, "Dekonsentrasi"..., hlm. 18.

⁴² N.E. Algra dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae, Belanda-Indonesia*, (Bandung: Binacipta, 1983), hlm. 37.

⁴³ Victor M. Situmorang, ..., hlm. 60.

46

mengurus kepentingan umum (penduduk). Kekuasaan bertindak merdeka (*vrij weging*) yang diberikan kepada satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri daerahnya itu, adalah kekuasaan yang berdasarkan inisiatif sendiri dan pemerintahan berdasarkan inisiatif sendiri itulah yang disebut otonomi. Pemerintahan ini oleh Van Vollen Hoven dinamakan "*Eigenmeesterschap*".⁴⁴ Otonomi bermakna "memerintah sendiri" yang dalam wacana administrasi publik daerah yang memerintah sendiri dinamakan daerah otonom yang sering disebut dengan *local self government*.⁴⁵

Otonomi juga diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan.⁴⁶

Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan, dalam otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelfstadigheid*) bukan *onafhankelijkeheid*.⁴⁷

Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah), atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh

4

⁴⁴ Solly Lubis, *Pergesertan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah* (Bandung: Alumni, 1975), hlm. 20.

⁴⁵ Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia*, (Jakarta: Media Komputindo, 2000), hlm. 46.

⁴⁶ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, (Bandung: Binacipta, 1985), 59. 5.

⁴⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 26.

4

secara absolut dari suatu daerah (*absolute onafhankelijkheid*) karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki. Dengan demikian otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalisasi segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri, dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.⁴⁸

6

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa hakekat otonomi tidak lain adalah suatu kemandirian atau kebebasan daerah untuk mengatur sendiri (*selfregeling*) atau (*zelfwetgeving*) dan menyelenggarakan urusan serta kepentingannya berdasarkan inisiatif dan prakarsa serta aspirasi masyarakat daerah. Dengan demikian maka daerah yang diberikan otonomi dengan inisiatif sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah dengan pembatasan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau kepentingan nasional.

34

Pilihan otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia sudah dimulai sejak masa sebelum kemerdekaan sebagai subsistem dari negara kesatuan. Hal tersebut dapat disimpulkan dari proses pembicaraan sidang-sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) antara Amir, Ratulangi dan Soepomo.

Amir menyatakan bahwa⁴⁹: "...pulau-pulau di luar Jawa supaya diberi pemerintahan di sana, supaya rakyat di sana berhak mengurus rumah tangganya sendiri dengan seluas-luasnya".

4

⁴⁸ Tim Lopera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Lopera Pustaka Utama, 2001), hlm. 154-155.

⁴⁹ *Ibid.*

Kemudian Ratulangi menyatakan bahwa :

“...supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau-pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri, tentu dengan memakai pikiran persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah dari pada Indonesia, dari satu negara ...” Soepomo juga menyatakan bahwa⁵⁰:

“....badan kita harus menerima sebagai dasar, bahwa urusan rumah tangga pada dasarnya harus diserahkan kepada daerah. Akan tetapi lebih baik hal itu dimasukkan dalam undang-undang, tidak dalam Undang- undang Dasar”.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka prinsip otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara merupakan pilihan yang dilakukan secara cerdas oleh para pendiri negara (*the founding fathers*) pada saat membicarakan dasar negara, meskipun akhirnya pilihan otonomi tidak dijadikan materi muatan UUD 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945, melainkan akan diatur kemudian dalam undang-undang yang mengatur mengenai pemerintah daerah.

Pilihan otonomi yang merupakan sub-sistem dari negara kesatuan sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal, bukan sekedar didasarkan pada pertimbangan teknis atau praktis, melainkan juga ditentukan oleh pertimbangan politik, pertimbangan pengalaman, pertimbangan kesejarahan, kenyataan sosial budaya dan sebagainya. Kenyataan wilayah negara dan kemajemukan dan hasrat untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka sendi penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai adalah desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.⁵¹

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Bagir Manan, “*Menyongsong*” ..., hlm. 20-24.

1. Pemekaran Daerah

Istilah pemekaran daerah sebenarnya dipakai sebagai upaya memperhalus bahasa (eupieisme) yang menyatakan proses “perpisahan” atau “pemecahan” satu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru. Ditinjau dari kacamata filosofi harmoni, istilah perpisahan atau perpecahan memiliki makna yang negatif sehingga istilah pemekaran daerah dirasa lebih cocok untuk digunakan dalam proses terjadinya daerah-daerah otonom baru pasca reformasi di Indonesia.⁵²

Pemekaran daerah menurut Gabrielle Ferrazzi dapat dilihat sebagai bagian dari proses penataan daerah atau *territorial reform* atau *administrative reform*, yaitu “*management of the size, shape and hierarchy of local government units for the purpose of achieving political and administrative goals*”. Penataan daerah umumnya mencakup pemekaran, penggabungan, dan penghapusan daerah. Ferrazzi berpendapat bahwa grand strategy otonomi daerah yang optimal tidak berhenti pada menentukan berapa jumlah daerah otonom yang ideal di suatu negara, namun lebih dari itu, harus mampu menjawab pertanyaan apa sebenarnya hakekat otonomi daerah di negara bersangkutan. Baru setelah itu mencari ‘jawaban’ untuk tujuan apa sebenarnya pemekaran daerah (dalam konteks territorial reform) tersebut.⁵³

Dari sudut pandang desentralisasi, pemekaran daerah merupakan pelaksanaan azas desentralisasi, tepatnya desentralisasi teritorial. Desentralisasi teritorial menurut salah satu pendapat merupakan wewenang yang diberikan oleh pemerintah kepada suatu badan umum seperti suatu persekutuan yang berpemerintahan sendiri, untuk membina

39

⁵² Makagansa, H.R, *Tantangan Pemekaran Daerah*, (Yogyakarta : FusPad, 2008), h. 11.

⁵³ Gabriele Ferrazzi, *International Experiences in Territorial Reform – Implications for Indonesia*, (Jakarta: USAID-DRSP, 2007), hlm. 6.

28

keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari golongan-golongan penduduk dalam suatu wilayah tertentu.⁵⁴

Pemekaran daerah ternyata menimbulkan beberapa masalah, seperti yang dikaji Cahyo Pamungkas dari LIPI, misalnya:⁵⁵

1. Konflik dengan kekerasan
2. Menurunnya jumlah penduduk dan PAD secara drastic
3. Menyempitnya luas wilayah dan beban daerah induk
4. Perebutan wilayah dan masalah ibukota pemekaran
5. Perebutan asset

38

Adriansyah dari Departemen Keuangan RI30 juga mengidentifikasi beberapa masalah dalam pemekaran daerah. Menurutnya, berpindahnya daerah penghasil dari daerah induk daerah pemekaran dapat menimbulkan potensi masalah.⁵⁶

Bank Dunia menyimpulkan bahwa ada 4 faktor utama pendorong pemekaran daerah, yaitu:⁵⁷

- a. Motif untuk efektifitas administrasi pemerintahan mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar dan adanya ketertinggalan dalam pembangunan
- b. Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban rural, tingkat pendapatan). Beberapa pemekaran daerah lebih didasari motif ingin lepas

28

⁵⁴ E.Koswara, *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, (Jakarta: Yayasan Pariba, 2001), hlm. 20.

⁵⁵ Cahyo Pamungkas, *Pemekaran Wilayah, Otonomi Daerah, dan Desentralisasi Politik di Indonesia*, (Jakarta: USAID-DRSP-Percik-LIPI, 2007), hlm. 34.

⁵⁶ Tri Ratnawati, "Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?", *Jurnal Ilmu Politik*, Edisi 21, 2010. hlm 134.

⁵⁷ Djohan Djohermansyah, *Fenomena Etnosentrisme dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah* dalam Haris Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, (Jakarta : Yayasan Obor, 2005), hlm. 214.

1

8

dari himpitan “penindasan” kelompok lain atas dasar etnis, agama, dan lain. Lain Contoh nyata pada level ini adalah pembentukan Propinsi Banten, Maluku Utara, Gorontalo, dan Bangka Belitung nuansa etnik sangat kuat sekali yangmana mereka ingin membebaskan diri dari orang Bandung, Ambon, Manado dan Palembang (Djohan Djohermansyah, 20A5; 21 4)

- c. Adanya kemandirian fiskal yang dijamin UU dengan disediakannya DAU, DAK, Bagi Hasil dari Sumber Daya Alam dan disediakannya sumber-sumber pendapatan daerah
- d. Motif pemburu rente dari para elite. Pemekaran daerah banyak didasari motif karena ingin menjabat di Birokrasi Lokal dan DPRD. Selain itu, pemekaran daerah juga didasari motif untuk membangun kembali sejarah dan kekuasaan aristokrasi lama yang pernah pudar di masa lalu.
- e. Menurut Tri Ratnawati, pemekaran daerah yang terjadi di Indonesia selama ini sebenarnya memiliki beberapa motif tersembunyi diantaranya:⁵⁸
- f. Gerrymander yaitu usaha pemekaran daerah untuk kepentingan partai politik tertentu. Contoh Kasus pemekaran Papua oleh pemerintahan Megawati (PDIP) disinyalir bertujuan untuk memecah suara partai lawan
- g. Pemekaran daerah telah berubah menjadi semacam “bisnis”. Pratikno mencatat bahwa inisiatif proses legislasi pemekaran daerah justru banyak dimulai oleh DPR RI (RUU inisiatif). Pada tanggal 25 Oktober, DPR mengajukan 13 RUU pembentukan daerah baru, 10 Desember 2007 DPR mengajukan 16 RUU pembentukan

4

⁵⁸ Tri Ratnawati, *Pemekaran Daerah : Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 15.

4 daerah baru. Dan pada bulan Februari 2008 DPR sedang membahas usulan pemekaran 21 daerah Baru

- h. Tujuan pemekaran daerah seperti untuk merespon separatisme agama dan etnis sebenarnya bermotifkan untuk membangun citra rezim, memperkuat legitimasi rezim berkuasa, self interesf dari para aktor elit daerah maupun pusat.

2. **Pembentukan Daerah**

Berbicara mengenai pembentukan daerah tidak terlepas dari teori desentralisasi sebagai wujud dari tuntutan akan penerapan prinsip-prinsip demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Salah satu prinsip demokrasi yang sejalan dengan desentralisasi yaitu dengan adanya partisipasi dari masyarakat. Hal ini diharapkan supaya masyarakat dan tokoh politik daerah mampu mengembangkan daerah dan memiliki kewenangan yang lebih kuat untuk daerahnya sendiri dalam arti mengatur dan mengurus daerahnya sendiri.

Dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, derinisi pembentukan daerah adalah penetapan status daerah pada wilayah tertentu.⁵⁹ Pada dasarnya adanya pembentukan daerah dilakukan untuk mempercepat pelayanan publik untuk tercapainya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah ini merupakan wujud nyata atas adanya kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang diterapkan di Indonesia.

Daerah selain diberi wewenang untuk mengatur, serta mengurus sendiri urusan pemerintahandan kepentingan masyarakat setempat, juga diberikan kesempatan dalam

⁵⁹ Yusnani Hasyiemzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2017), hlm 40.

1

pembentukan daerah. Hal ini sesuai dengan amanat Undang-undang yang membolehkan, yakni dalam NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pembentukan suatu daerah baru, mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibu kota, kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan dan dokumen serta perangkat daerah.⁶⁰

Pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan dan keamanan serta pertimbangan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah. Dengan demikian, ada 2 (dua) tujuan pembentukan daerah, yaitu tujuan ekonomi dan tujuan politik. *Pertama*, tujuan ekonomi, yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Tujuan ekonomi untuk mencapai dua hal: (1) meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan public good services, dan (2) meningkatkan efisiensi dan efektifitas pembangunan ekonomi di daerah. Hal ini terkait dengan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi. *Kedua*, tujuan politik, yaitu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Tujuan politik pembentukan daerah adalah untuk mencapai tiga hal: (1) memperkuat pemerintahan daerah, (2) meningkatkan kemampuan politik para penyelenggara

30

⁶⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 15

1 pemerintah dan masyarakat, dan (3) mempertahankan integrasi nasional.⁶¹

Pasal 31 UU No. 23/2014 menegaskan bahwa pembentukan daerah merupakan bagian dari pelaksanaan penataan daerah yang merupakan pelaksanaan desentralisasi. Penataan daerah dilakukan dengan tujuan, yaitu:

1. Mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
2. Mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
3. Mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
4. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
5. Meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah serta
6. Memelihara keunikan adat istiadat, tradisi dan budaya daerah.⁶²

Pembentukan daerah daerah yang dapat diartikan sebagai pembentukan wilayah baru dalam suatu daerah, dapat dibagi dalam dua bentuk sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 Ayat (1) UU No. 23/2014 yaitu pemekaran daerah dan penggabungan daerah. penggabungan daerah dan pemekaran daerah merupakan dua bentuk pembentukan daerah yang memiliki perbedaan.⁶³

Dalam PP No. 78 Tahun 2007 Pasal 2 Bab II TENTANG Pembentukan Daerah yakni:

1. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih;

1
⁶¹ Rahmawati Kusuma, "Efektivitas Kebijakan Pemekaran Wilayah Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik", *Jurnal Hukum Jati Swara*, Vol. 26 No. 3, 2011, hlm. 7.

⁶² Yusnani Hasyiemzoem, dkk....., hlm. 40.

⁶³ Yusnani Hasyiemzoem, dkk....., hlm. 40.

- 1.
2. Pembentukan daerah sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal (1), dapat berupa pembentukan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota;
3. Pembentukan daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada Ayat (2) Pemekaran daerah 1 (satu) provinsi menjadi 2 (dua) dapat berupa:
 - a. Penggabungan beberapa kabupaten/kota yang bersandingan pada wilayah provinsi yang berbeda.
 - b. Penggabungan beberapa provinsi menjadi 1 (satu).
4. Pembentukan daerah kabupaten/kota sebagaimana yang dimaksud pada Ayat 2 (dua) dapat berupa:
 - a. Pemekaran dari 1 (satu) kabupaten/kota menjadi 2 (dua) provinsi atau lebih;
 - b. Penggabungan beberapa kecamatan yang bersandingan pada wilayah kabupaten/kota yang berbeda dan penggabungan beberapa kabupaten/kota menjadi satu (satu) kabupaten/kota.⁶⁴

Cara mengukur dan menilai pembentukan daerah, yaitu dengan memberikan bobot terhadap syarat-syarat pembentukan daerah dan menetapkan indikator serta subindikator. Pada setiap indikator dan subindikator diberi nilai atau skor untuk menentukan dapat atau tidaknya suatu daerah dibentuk. Dengan kata lain pembentukan daerah sudah memenuhi syarat apabila usul pembentukan daerah setelah diadakan penelitian ternyata skor penilaiannya telah memenuhi ketentuan untuk dapat dibentuknya suatu daerah. Pembentukan daerah tidak memenuhi syarat apabila usul pembentukan daerah setelah diadakan penelitian ternyata skor penilaiannya tidak memenuhi syarat

⁶⁴ Azies Bauw, "Prosedur Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Legal Pluralism*, Vol 8 No. 1, 2018, hlm. 7.

1 sesuai dengan skor untuk dapat dibentuknya suatu daerah.⁶⁵

Pembagian wilayah administrasi pemerintahan di Indonesia berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 dan penjelasannya sebagaimana diuraikan di atas, serta Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom, untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, serta tugas pembantuan. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa pembentukan suatu daerah otonom baru dimungkinkan dengan memekarkan daerah dan harus memenuhi syarat-syarat kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.⁶⁶

Dari penjelasan di atas, maka usul pembentukan suatu daerah tidak akan dapat diproses jika hanya memenuhi sebagian atau beberapa persyaratan saja. Seperti halnya jika pembentukan daerah hanya dilakukan berdasarkan faktor poli¹ atau faktor sejarah saja. Pembentukan daerah harus mampu melaksanakan otonomi daerahnya dengan memanfaatkan dan mengembangkan potensi serta menyesuaikan dengan kebutuhan daerah tersebut.

3. Pemekaran Wilayah

1) Pengertian Pemekaran Wilayah

Sejak adanya otonomi daerah, upaya pemekaran wilayah mengalami peningkatan yang pesat dan cenderung tidak terkendali. Upaya pemekaran wilayah ini dirasa sebagai jembatan dan terobosan dalam mempercepat peningkatan kualitas pelayanan bagi masyarakat. Pemekaran wilayah juga sebagai upaya

1
⁶⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia....*, hlm. 17

⁶⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia....*, hlm. 17.

1

peningkatan pemerintah daerah dalam memperpendek rentan kendali sehingga terciptanya efektivitas penyelenggaraan dan pembangunan pemerintah.

Pemekaran wilayah adalah salah satu pembentukan daerah dengan cara memecahkan satu wilayah menjadi beberapa wilayah yang sesuai dengan ketentuan dan syarat yang harus dipenuhi untuk melakukan pemekaran wilayah. Pemekaran wilayah ditempuh untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan publik. Namun seringkali pemekaran wilayah justru menimbulkan berbagai permasalahan karena kurang memperhatikan aspek-aspek kehidupan sehingga dapat menyebabkan kontra-produktif terhadap otonomi daerah.

Pemekaran daerah adalah pemecahan dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih dengan mempertimbangkan berbagai faktor, seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan dan pertimbangan aspek sosial politik atau sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.⁶⁷

Dalam Pasal 33 Ayat (1) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pemekaran daerah berupa pemecahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru; atau penggabungan bagian daerah bagian daerah dari daerah yang

1

⁶⁷ Rahmawati Kusuma, "Efektivitas Kebijakan Pemekaran Wilayah Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik", *Jurnal Hukum Jati Swara*, Vol. 26 No. 3, 2011, hlm. 12.

4

bersanding dalam 1 (satu) daerah provinsi menjadi satu daerah baru.

1

2) Tujuan Pemekaran Wilayah

Hari Sabarno menyatakan bahwa rumusan tujuan kebijakan pemekaran daerah telah banyak dituangkan dalam berbagai kebijakan-kebijakan yang ada selama ini, baik dalam Undang-Undang maupun peraturan pemerintah. Pelaksanaan pemekaran wilayah untuk mewujudkan terselenggaranya otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi, bertanggungjawab maka adanya suatu prinsip-prinsip otonomi daerah yaitu:

- a. Nyata, yaitu urusan pemerintahan yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan pembangunan.
- b. Dinamis, yaitu sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat.
- c. Serasi, yaitu urusan dilaksanakan sesuai dengan arah dan kebijaksanaan pemerintahan pusat/nasional.
- d. Bertanggungjawab, yaitu tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada dan berlaku.⁶⁸

Pemekaran wilayah dilakukan dengan tujuan untuk mensejahterakan rakyat melalui peningkatan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan publik.⁶⁹ Indonesia merupakan negara yang luas oleh karenanya keadilan dan pemerataan harus dapat dirasakan oleh seluruh rakyat tanpa terkecuali, melalui pemekaran wilayah

1

⁶⁸ Azies Bauw, Prosedur Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, *Legal Pluralism*, Vol 8 No. 1, 2018, hlm. 6.

⁶⁹ Yusnani Hasyiemzoem, dkk....., hlm. 41.

1

¹ inilah pemerataan akan mudah didapat karna tentu saja rentu kendali pemerintahan yang dekat akan mendukung tumbuhnya percepatan suatu wilayah.

Dalam kenyataan praktik sebelumnya bahwa dalam penilaian suatu daerah pemekaran, tidak dilibatkan aspek pertahanan dan keamanan. Oleh sebab itu, undang-undang ini mengalami kemajuan yang sangat berarti. Hal ini disebabkan adanya¹ implikasi bahwa setiap pembentukan daerah baru selalu terjadi konflik kepentingan dan konflik horizontal antar masyarakat yang pro dan yang kontra atas pemekaran daerah tersebut. Di sisi lain, dengan adanya pemekaran memberikan implikasi pula, tidak hanya pengisian pejabat, pengisian perangkat daerah, kepegawaian daerah juga tidak kalah pentingnya adalah pembentukan lembaga-lembaga penegak hukum, antara lain lembaga kepolisian, lembaga kejaksaan dan lembaga peradilan. Dengan demikian pemekaran suatu daerah akan membuka wacana penambahan pejabat pemerintahan dan pegawai, serta lembaga-lembaga penunjang lainnya.

⁷⁰ Dari sinilah tujuan dan manfaat pemekaran wilayah akan dapat membuka peluang yang besar bagi daerah pemekaran baru dalam memanfaatkan sumber daya manusia yang lebih optimal, dengan begitu masyarakat menjadi lebih mandiri dan mampu dengan mengelola daerahnya secara langsung. Terbukanya lapangan kerja juga akan memadai dan mendukung tujuan utama pemekaran wilayah yakni untuk kesejahteraan masyarakat.

3) Syarat dan Aturan Hukum Pemekaran Wilayah

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004, syarat dan mekanisme untuk

⁷⁰ ¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia....*, hlm. 16-17

1 pembentukan daerah otonom yang baru menjadi lebih terperinci dan lebih ketat. Dalam UU No. 23 Tahun 2014 syarat pembentukan daerah berubah menjadi persyaratan daerah persiapan, yang diatur dalam Pasal 33 Ayat (3) Tahun 2014 ini pemekaran daerah kini sudah tidak bisa dilakukan secara otomatis. Hal ini dikarenakan ada jeda waktu persiapan untuk daerah yang akan melakukan pemekaran sebelum daerah tersebut menjadi Daerah Otonom Baru (DOB).⁷¹

Pemekaran daerah yang berupa pemecahan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih daerah baru harus dilakukan melalui tahapan daerah persiapan. Yang harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif yang terdiri atas:

a. Persyaratan dasar kewilayahan

Persyaratan dasar kewilayahan dalam Pasal 34 Ayat (2) dinyatakan bahwa meliputi syarat:

- 1) Luas wilayah minimum; ditentukan berdasarkan pengelompokan pulau atau kepulauan yang diatur di dalam peraturan pemerintah.
- 2) Jumlah penduduk minimum; ditentukan berdasarkan pengelompokan pulau atau kepulauan yang diatur di dalam peraturan pemerintahan.
- 3) Batas wilayah; yang dibuktikan dengan titik koordinat pada peta dasar.
- 4) Cakupan wilayah; cakupan wilayah meliputi paling sedikit 5 (lima) daerah kabupaten/

1
⁷¹ Azies Bauw, Prosedur Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, *Legal Pluralism*, Vol 8 No. 1, 2018, hlm. 5-6.

1 kota untuk pembentukan daerah provinsi, paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan daerah kabupaten dan paling sedikit 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan daerah kota.

5) Batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota dan kecamatan; dalam Pasal 35 Ayat (6) ditegaskan bahwa batas usia minimal meliputi batas usia minimal provinsi yaitu 10 (sepuluh) tahun dan daerah kabupaten/kota 7 (tujuh) tahun terhitung sejak pembentukan dan batas usia minimal kecamatan yang menjadi cakupan wilayah daerah kabupaten/kota 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan.

b. Persyaratan dasar kapasitas daerah

Dalam Pasal 34 Ayat (3) ditegaskan bahwa persyaratan dasar kapasitas daerah yang dimaksud pada Pasal 34 Ayat (1) huruf b adalah kemampuan daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam Pasal 36 UU No. 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa persyaratan dasar kapasitas daerah didasarkan pada parameter sebagai berikut ini, yaitu:

1) Geografis; dengan parameter:

- a) Lokasi ibu kota
- b) Hidrografi
- c) Kerawanan bencana

2) Demografi; dengan parameter:

- a) Kualitas sumber daya manusia
- b) Distribusi penduduk

- c) Keamanan; dengan parameter:
 - 1) Tindakan kriminal umum
 - 2) Konflik sosial
- d) Sosial, politik dan tradisi; dengan parameter:
 - 1) Partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum
 - 2) Kohesivitas sosial
 - 3) Organisasi kemasyarakatan
- e) Potensi ekonomi; dengan parameter:
 - 1) Pertumbuhan ekonomi
 - 2) Potensi unggulan daerah
- f) Keuangan daerah; dengan parameter:
 - 1) Kapasitas pendapatan asli daerah induk
 - 2) Potensi pendapatan asli calon daerah persiapan
 - 3) Pengelolaan keuangan dan aset daerah
- g) Kemampuan penyelenggaraan pemerintahan; dengan parameter:
 - 1) Aksesibilitas pelayanan dasar pendidikan
 - 2) Aksesibilitas pelayanan dasar kesehatan
 - 3) Aksesibilitas pelayanan dasar infrastruktur
 - 4) Jumlah pegawai sipil negara di daerah induk
 - 5) Rancangan rencana tata ruang wilayah daerah persiapan.

Secara keseluruhan ada beberapa syarat dalam pelaksanaan pemekaran daerah persiapan, yaitu:

- a) Syarat administratif, merupakan syarat yang berkenaan dengan persetujuan dalam pemekaran daerah. adapun syaratnya adalah:
 - 1) Bagi provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi menteri dalam negeri.
 - 2) Bagi kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/Kota dan Bupati /Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur serta rekomendasi menteri dalam negeri.

Persetujuan DPRD dalam ketentuan ini diwujudkan dalam bentuk keputusan DPRD yang diprose berdasarkan pernyataan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat. Persetujuan gubernur dalam ketentuan ini diwujudkan dalam bentuk keputusan Gubernur berdasarkan hasil kajian tim yang dibentuk khusus oleh pemerintah Provinsi yang bersangkutan terhadap perlunya dibentuk Provinsi baru dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan. Tim dimaksud mengikut

sertakan tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan.⁷²

- b) Syarat teknis merupakan syarat yang meliputi faktor yang akan menjadi dasar pembentukan daerah atau pemekaran wilayah yang mencakup kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan dan keamanan. Hal ini berarti pemekaran daerah tidak dapat dilaksanakan tanpa dasar hukum yang jelas, karena harus mempertimbangkan keadaan kemampuan ekonomi bahwa setelah pemekaran¹ bagaimana nasib atau keadaan ekonomi daerah tersebut, apakah sumber daya lam daerah dapat menopang pemasukan pendapatan perekonomian daerah, serta apakah daerah memiliki potensi dalam mewujudkan tujuan dari pemekaran daerah itu sendiri
- c) Syarat fisik, meliputi persyaratan mengenai jumlah desa atau jumlah kabupaten, kecamatan yang terdapat di dalam suatu wilayah atau daerah tertentu yang akan melakukan pemekaran daerah.⁷³

Pada jurnal Konstitusi yang berjudul Pemekaran Wilayah dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris dan Rekomendasi Ke depan ditulis oleh Andik Wahyun

⁷² ¹ Rahmawati Kusuma, “Efektivitas Kebijakan Pemekaran Wilayah Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik”, *Jurnal Hukum Jati Swara*, Vol. 26 No. 3, 2011, hlm. 15.

⁷³ Yusnani Hasyiemzoem, dkk....., hlm. 44.

Muqoyyidin, menjelaskan tahap persiapan dalam pemekaran yakni, wilayah mengusulkan pemekaran, usulan-usulan tersebut berbentuk proposal yang sudah memiliki pertimbangan-pertimbangan di dalamnya dan kajian-kajian ilmiah, sehingga proposal rencana pemekaran wilayah tersebut diajukan ke DPRD kabupaten/kota dan kemudian ke provinsi, dapat dipertanggungjawabkan dengan berdasarkan peraturan-peraturan yang berlaku. Kemudian dijelaskan tentang tahapan dan prosedur pembentukan daerah kabupaten/kota menurut PP/2007 Tentang Persyaratan, Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah sebagai pengganti PP No. 129/2000, pada Pasal 16 dimana ada beberapa prosedur yang harus dilalui oleh daerah kabupaten/kota yang akan dimekarkan yaitu:

1. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah kabupaten/kota yang akan dimekarkan.
2. DPRD Kabupaten/ kota dapat memutuskan menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana maksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan DPRD Berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain.

3. Bupati/Walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf a dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota berdasarkan hasil kajian daerah.
4. Bupati/Walikota mengusulkan pembentukan kabupaten/kota kepada Gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan:
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
 - b. Hasil kajian daerah;
 - c. Peta wilayah calon kabupaten/kota;
 - d. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 5 Ayat (2) huruf a dan huruf b.
5. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan kabupaten/kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf c;
6. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon kabupaten/kota kepada DPRD Provinsi.
7. DPRD Provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak pembentukan kabupaten/kota, dan
8. Dalam hal Gubernur memutuskan untuk menyetujui usulan pembentukan kabupaten/kota kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan:

- a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon kabupaten/kota;
- b. Hasil kajian daerah;
- c. Peta wilayah calon kabupaten /kota;
- d. Keputusan DPRD kabupaten/kota dan keputusan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 5 Ayat (2) huruf a dan huruf b.
- e. Keputusan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Ayat (1) huruf c.
- f. Keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf d.⁷⁴

4. Dimensi Politik Pemekaran

Dari aspek politik, desentralisasi memiliki makna sebagai upaya pemecaran kekuasaan yang dapat dilakukan secara teritorial melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Desentralisasi teritorial ini dilakukan sebagai upaya untuk mendekatkan jarak antara pemerintah dengan yang diperintah.⁷⁵ Pemerintahan pada tingkat lokal memerlukan efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri diantaranya pengelolaan kebijakan keuangan, penyelesaian konflik, pelepasan, pertanahan dan penegakkan hukum. Oleh karena pemecaran kekuasaan secara teritorial juga akan berkaitan dengan penentuan fungsi dan kewenangan apa yang paling tepat untuk dilaksan oleh level nasional, level provinsi ataupun level kota/kabupaten.

⁷⁴ Andik Wahyun Muqoyyidin, "Pemekaran Wilayah Dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris Dan Rekomendasi Ke Depan", *Jurnal Konstitusi*, Volume 10, Nomor 2, Juni 2013, hlm. 293-295.

⁷⁵ Abbas, *Birokrasi dan Dinamika Politik Lokal*, (Depok: Alta Utama, 2017), hlm. 67.

1
Dalam studi ilmu politik, pemekaran daerah menurut Rifdan yang dikutip dari buku karya Abbas yang berjudul birokrasi dan dinamika politik lokal bahwa (*territorial reform*) sebenarnya mengacu pada teori masyarakat dan wilayah serta teori teritorialis dan integrasi politik. Menurut teori masyarakat dan wilayah, kehadiran masyarakat pada suatu wilayah erat kaitannya dengan rasa keamanan, ketentraman dan kepastian adanya sumber-sumber yang menjamin kelangsungan kehidupan dan reproduksi sosial mereka. Lama kelamaan ikatan antara masyarakat menjadi sangat dalam, sehingga melahirkan identitas sosial khusus kepada masyarakat tersebut.⁷⁶

Bertitiktolak pada berbagai fenomena, konsep dan teori yang berkaitan dengan pemekaran daerah sebagaimana ditegaskan oleh para pakar bahwa sukses atau tidaknya suatu pemekaran daerah kabupaten dan kota sangat ditentukan oleh beberapa hal, seperti kuatnya posisi dan peran masyarakat sipil, terbukanya partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, adanya penegakkan supremasi hukum, perhatian terhadap wilayah dan kelompok masyarakat yang terpinggirkan dan pemanfaatan kearifan lokal di dalam menyelesaikan masalah. Pemekaran daerah yang terjadi selama ini dirasakan kurang menghadirkan makna negara di daerah.⁷⁷ Untuk itu pemekaran wilayah harus berlangsung sebagai suatu proses institusionalisasi tatanan politik dan sekaligus merupakan proses transformasi kelembagaan yang terjadi dalam ruang dan waktu tertentu. Kesadaran masyarakat berkaitan dengan kemauan atau semangat serta partisipasi bersama sangat menentukan keberhasilan pemekaran wilayah itu sendiri.

1
⁷⁶ Abbas, *Birokrasi dan Dinamika Politik Lokal* (Depok: Alta Utama, 2017), hlm.

1
⁷⁷ Abbas, *Birokrasi dan Dinamika Politik Lokal* (Depok: Alta Utama, 2017), hlm. 68-69.

B. Pemekaran Wilayah Kabupaten Banyumas dan Purwokerto dalam Perspektif *Maṣlahah* dan Hukum Positif

1. Gambaran Umum Kabupaten Banyumas

a. Sejarah Kabupaten Banyumas

Kabupaten Banyumas adalah sebuah kabupaten yang berada di Provinsi Jawa tengah, Indonesia. Pusat Kabupaten Banyumas pemerintahannya di Kota Purwokerto, ini berada di jalur transportasi yang sangat strategis karena selain dilalui jalur selatan Jawa tengah yang menghubungkan Yogyakarta-Bandung, juga dilalui jalan penghubung antara jalur selatan dengan jalur pantura Jateng serta jalur tengah Jateng antara Secang-Banyumas. Selain itu, Purwokerto juga berada di perlintasan jalur kereta api antara Yogyakarta-Jakarta dan termasuk dalam wilayah kerja PT Kereta Api Indonesia Daerah Operasi 5 Purwokerto.

Posisi tersebut menjadikan Purwokerto dikenal sebagai kota jasa dan termasuk salah satu sudut Segitiga Emas Jateng di samping Semarang dan Solo (Semarang-Solo-Purwokerto). Kabupaten Banyumas berbatasan dengan Kabupaten Brebes di utara, Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Banjarnegara, dan Kabupaten Kebumen di timur, serta Kabupaten Cilacap di sebelah selatan dan barat. Gunung Slamet, gunung tertinggi di Jawa Tengah terdapat di ujung utara wilayah kabupaten ini.⁷⁸

Dalam sejarah Kabupaten Banyumas berdiri pada tahun 1582, tepatnya pada hari Jum'at Kliwon tanggal

⁷⁸ Anonim, Sejarah Kabupaten Banyumas (Jawa Tengah), diakses melalui <http://sraksruk.blogspot.co.id/2012/10/sejarah-daerah-banyumas-jawatengah.html> pada tanggal 5 Agustus 2021.

1
6 April 1582 Masehi, atau bertepatan tanggal 12 Robiul Awwal 990 Hijriyah. Kemudian ditetapkan dengan Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten Daerah Tingkat II Banyumas Nomor 2 tahun 1990. Keberadaan sejarah Kabupaten Banyumas tidak terlepas dari pendirinya yaitu Raden Joko Kahiman yang kemudian menjadi Bupati yang pertama dikenal dengan julukan atau gelar Adipati Marapat (Adipati Mrapat).

Riwayat singkatnya diawali dari zaman Pemerintahan Kesultanan Pajang, di bawah Raja Sultan Hadiwijaya. Kisah pada saat itu telah terjadi suatu peristiwa (kematian) yang menimpa diri Adipati Wirasaba ke VI (Warga Utama ke I) karena ada kesalahpahaman dari Kanjeng Sultan pada waktu itu, sehingga terjadi pembunuhan di Desa Bener, Kecamatan Lowano, Kabupaten Purworejo (sekarang). Peristiwa tersebut terjadi sewaktu Adipati Wirasaba dalam perjalanan pulang dari pisowanan ke Pajang. Untuk menebus kesalahan dari peristiwa tersebut maka Sultan Pajang, memanggil putra Adipati Wirasaba namun tiada yang berani menghadap. Kemudian salah satu diantara putra menantu yang memberanikan diri menghadap dengan catatan apabila nanti mendapatkan murka akan dihadapi sendiri, dan apabila mendapatkan anugerah/kemurahan putra-putra yang lain tidak boleh iri hati. Dan ternyata diberi anugerah di wisuda menjadi Adipati Wirasaba ke VII. Semenjak itulah putra menantu dari Adipati Wirasaba yaitu R. Joko Kahiman menjadi Adipati dengan gelar Adipati Warga Utama II.

Kemudian sekembalinya dari Kasultanan Pajang atas kebesaran hatinya dengan seijin Kanjeng Sultan, bumi Kadipaten Wirasaba dibagi menjadi empat bagian dan diberikan kepada iparnya.

- a. Wilayah Banjar Pertambakan diberikan kepada Kyai Ngabei Wirayuda.
- b. Wilayah Merden diberikan kepada Kyai Ngabei Wirakusuma.
- c. Wilayah Wirasaba diberikan kepada Kyai Ngabei Wargawijaya.
- d. Wilayah Kejawar dikuasai sendiri dan kemudian dibangun dengan membuka hutan Mangli dibangun pusat pemerintahan dan diberi nama Kabupaten Banyumas. Karena kebijaksanaannya membagi wilayah Kadipaten menjadi empat untuk para iparnya maka dijuluki Adipati Marapat.

b. Visi, Misi dan Lambang Kabupaten Banyumas

Untuk mengoptimalkan dan memajukan peradaban suatu wilayah maka sudah menjadi kewajiban pejabat pemerintahan untuk menentukan visi dan misinya, berikut adalah visi dan misi¹⁰⁹ Kabupaten Banyumas.

Visi: “Menjadikan Banyumas yang Maju, Adil-Makmur, dan Mandiri”.

Misinya adalah:

- a. Mewujudkan Banyumas sebagai barometer pelayanan publik dengan membangun sistem integritas birokrasi yang profesional, bersih, partisipatif, inovatif dan bermartabat
- b. Meningkatkan kualitas hidup warga melalui pemenuhan kebutuhan dan layanan dasar pendidikan dan kesehatan
- c. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan daya saing daerah berkualitas, berkeadilan dan berkelanjutan Mewujudkan Banyumas sebagai Kabupaten Pelopor Kedaulatan pangan

- d. Menciptakan iklim investasi yang berorientasi perluasan kesempatan kerja yang berbasis potensi lokal dan ramah lingkungan
- e. Meningkatkan kualitas dan kuantitas infrastruktur dasar yang merata dan memadai sebagai daya ungkit pembangunan
- f. Mewujudkan kemandirian ekonomi dengan menggerakkan industri kerakyatan, Pariwisata dan industri kreatif berbasis sumber daya lokal
- g. Mewujudkan tatanan masyarakat yang berbudaya serta berkepribadian dengan menjunjung tinggi nilai nasionalisme dan religious.

Sedangkan Lambang Kabupaten Banyumas yaitu:

- a. Daun Lambang: Berbentuk bulat dan didalamnya berlukiskan dari atas ke bawah, melambangkan kebulatan tekad masyarakat di wilayah Kabupaten Banyumas dalam melaksanakan usahanya yang suci, ikut serta dalam revolusi bangsa Indonesia dalam mengejar cita-cita bangsa yaitu masyarakat adil dan Makmur berdasarkan Pancasila.
- b. Gunung Slamet: Berwarna abu-abu(kelabu) atau hitam dengan latar belakang warna biru di bagian atas dan warna hijau di bagian sebelah bawahnya.
- c. Nama Slamet: Mencerminkan harapan masyarakat di kabupaten Banyumas khususnya dan seluruh wilayah Indonesia umumnya agar supaya senantiasa selamat di dunia dan akhirat kelak dengan arti kata sesuai dengan Pancasila.
- d. Gunung Slamet: Digambarkan sangat megah menjulang tinggi ke angkasa, melukiskan keagungan dan keteguhan yang dimiliki dan diamalkan oleh manusia masyarakat di Kabupaten

Banyumas. Di gunung terdapat terdapat hutan lebat yang perlu dijaga agar tetap menghijau, mengingat fungsi hutan bagi daerah (hastaka) yang bersifat: klimatologis, hidrologis, orologis, sosiologis, ekonomis, strategis, estetis, sanitair.

- e. Sungai Serayu: Terletak melintang dengan warna kuning emas berlapis tiga yang dibatasi dengan baris gelombang sebanyak empat buah berwarna hitam.
- f. Nama Serayu: Mencerminkan harapan masyarakat di Kabupaten Banyumas khususnya dan seluruh Indonesia umumnya, agar supaya senantiasa Rahayu atau selamat.
- g. Air Sungai Serayu: sangat bermanfaat untuk pertanian dan usaha-usaha produksi serta usaha-usaha untuk kesejahteraan lainnya dari masyarakat Kabupaten Banyumas dan sekitarnya. Digambarkan tiga lapis gelombang maksudnya, bahwa sungai tersebut mengalir di tiga ex Kawedanan yaitu Banyumas, Sokaraja, Jatilawang.
- h. Seludang (Mancung): Berwarna coklat dan manggar berwarna kuning emas yang tandanya terdapat 10 butir buah kelapa yang masih muda (bluluk) berwarna putih. kuning dan seluruhnya terletak di bagian bawah sebelah kiri. Kabupaten Banyumas merupakan penghasil gula kelapa dan merupakan sumber salah satu usaha rakyat.
- i. Setangkai/ranting cengkeh: Dengan tangkainya yang berbuah lima biji, cengkeh berwarna coklat/kuning emas yang terletak di belahan bawah sebelah kanan. Berbuah lima diartikan Pancasila.

Kabupaten Banyumas merupakan penghasil cengkeh yang cukup besar.

- j. Gada Rujak Polo: Berwarna hitam yang beruas lima buah, pinggiran lukisan yang ada di dalamnya merupakan batas ruas yang berwarna kuning. Merupakan senjata Raden Werkudara dengan sifat satria, jiwa pejuang yang gagah berani dan kuat yang dimiliki oleh orang Banyumas yang mengingatkan para tokoh dan pejuang Kabupaten Banyumas. Raden Werkudara bersifat jujur dan cablaka yang juga merupakan sifat orang Banyumas.
- k. Sebatang pohon beringin: Pohon beringin yang mempunyai sulur enam buah dan rimbunan daun berupa tiga lapisan gelombang yang merupakan rangkaian 24 busur dengan susunan dari dalam keluar 4,6, dan 14 yang keseluruhannya berwarna putih dan terletak di tengah sebagai bayangan (di belakang gada rujak polo). Bermakna pengayoman, keadilan, dan kebenaran yang diusahakan dan menjadi cita-cita masyarakat Banyumas.
- l. Rarasing Rasa Wiwaraning Praja: Merupakan Semboyan Kabupaten Banyumas yang mengandung makna bahwa rasa yang serasi dari masyarakat merupakan pintu gerbang untuk memasuki daerah atau negara yang dicita-citakan.

c. Letak Geografis

Wilayah Kabupaten Banyumas terletak di sebelah Barat Daya dan bagian dari Propinsi Jawa Tengah. Terletak di antara garis Bujur Timur 108^o 39,17,, sampai 109^o 27,15,, dan di antara garis Lintang Selatan 7^o 15,05,, sampai 7^o 37,10,, yang berarti berada di belahan

selatan garis khatulistiwa. Batas-batas Kabupaten Banyumas adalah :

- a. Sebelah Utara : Gunung Slamet, Kabupaten Tegal dan Kabupaten Pemasang.
- b. Sebelah Selatan : Kabupaten Cilacap
- c. Sebelah Barat : Kabupaten Cilacap dan Kabupaten Brebes
- d. Sebelah Timur : Kabupaten Purbalingga, Kabupaten Kebumen dan Kabupaten Banjarnegara.

Luas wilayah Kabupaten Banyumas sekitar 1.327,60 km² atau setara dengan 132.759,56 ha, dengan keadaan wilayah antara daratan & pegunungan dengan struktur pegunungan terdiri dari sebagian lembah Sungai Serayu untuk tanah pertanian, sebagian dataran tinggi untuk pemukiman dan pekarangan, dan sebagian pegunungan untuk perkebunan dan hutan tropis terletak dilereng Gunung Slamet sebelah selatan.

Bumi dan kekayaan Kabupaten Banyumas masih tergolong potensial karena terdapat pegunungan Slamet dengan ketinggian puncak dari permukaan air laut sekitar 3.400M dan masih aktif. Kabupaten Banyumas memiliki iklim tropis basah karena terletak di belahan selatan khatulistiwa dengan suhu udara berkisar antara 21,4 derajat C - 30,9 derajat C.⁷⁹

d. **Kondisi Geografis**

Penduduk Kabupaten Banyumas pada akhir tahun 2013 berjumlah 1.605.579 orang, yang terdiri dari 802.316 laki-laki dan 803.263 perempuan.

⁷⁹ **1** Anonim, Profil Banyumas, diakses melalui <http://www.banyumaskab.go.id/page/307/letak-geografis> pada tanggal 5 Agustus 2021.

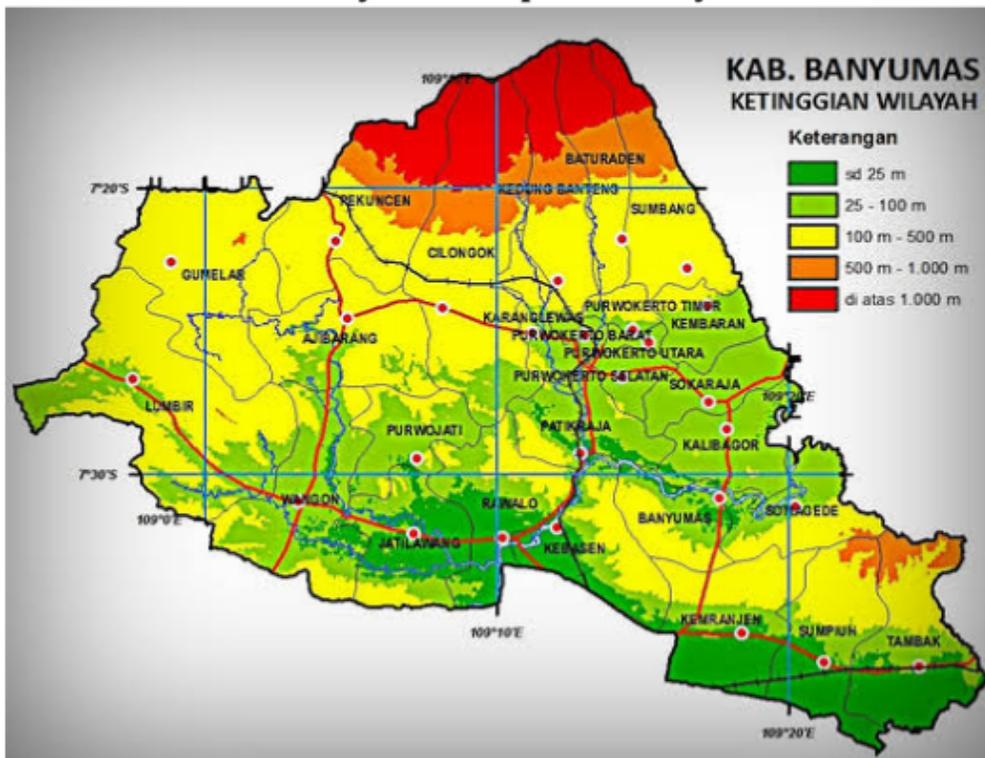
Dari jumlah tersebut terlihat 3 kecamatan yang merupakan urutan teratas jumlah penduduknya yaitu Cilongok (113.187 orang), Ajibarang (92.612 orang), dan Sokaraja (80.763 orang). Sedangkan kecamatan dengan jumlah penduduk paling sedikit adalah Purwojati dengan jumlah 31.414 orang.

Dengan luas wilayah kabupaten Banyumas sekitar 1.328 kilometer persegi yang didiami oleh 1.605.579 orang maka rata-rata tingkat kepadatan penduduk kabupaten Banyumas adalah sebanyak 1.209 orang kilometer persegi. Kecamatan yang paling tinggi tingkat kepadatan penduduknya adalah Purwokerto Timur yakni sebanyak 6.874 orang per kilometer persegi, sedangkan yang paling rendah adalah Kecamatan Lumbir dengan kepadatan sebanyak 428 orang per kilometer persegi.

Secara kabupaten, sex ratio penduduk kabupaten Banyumas adalah 99,88 yang artinya jumlah penduduk laki-laki 0,12 persen lebih sedikit dibandingkan jumlah penduduk perempuan. Sex ratio terbesar terdapat di Kecamatan Kedungbanteng yakni sebesar 103,84 dan yang terkecil terdapat di Kecamatan Purwokerto Timur 95,85.⁸⁰

⁸⁰ ¹ Anonim, "Jumlah Penduduk Kabupaten banyumas menurut Kecamatan dan jenis kelamin", https://banyumaskab.bps.go.id/dynamictable/2019/11/15/34/jumlah_pendudukkabupaten-banyumas-menurut-kecamatan-dan-jenis-kelamin-2013---2018.html.

Peta Wilayah Kabupaten Banyumas



2. Data dan Pembahasan

1. Mekanisme Pengusulan Pemekaran Daerah

Berkaitan dengan pemekaran daerah, secara filosofis, bahwa tujuan pemekaran daerah ada dua kepentingan, yakni pendekatan pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat, dan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat, serta memperpendek rentang kendali pemerintahan.⁸¹ Pemekaran daerah merupakan fenomena yang mengiringi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Ini terlihat dari peningkatan jumlah Daerah Otonom Baru (selanjutnya disebut DOB) di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disebut NKRI) selama tahun 2003 sampai 2009, terdapat 510 DOB, dan saat

4

⁸¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 15

ini Indonesia memiliki 511 DOB yang terdiri dari 34 provinsi.

Pemerintahan daerah ini pemekaran daerah kini sudah tidak bisa dilakukan secara otomatis. Hal ini dikarenakan akan ada jeda waktu persiapan untuk daerah yang akan melakukan pemekaran sebelum daerah tersebut menjadi Daerah Otonomi Baru (DOB). Persyaratan pemekaran daerah menjadi semakin ketat diakibatkan karena banyak fakta bahwa banyak daerah otonomi baru yang tidak layak dalam arti kinerja dan pemerintahan yang buruk. Mekanisme pengetatan yang dimaksud adalah dimana daerah persiapan tersebut ditentukan dengan peraturan pemerintah, lalu daerah persiapan tersebut diberikan jangka waktu 3 (tiga) tahun untuk melakukan kegiatan administrasi yang dipimpin oleh kepala daerah persiapan. Jika dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun daerah persiapan bisa memenuhi syarat, maka barulah daerah persiapan dapat ditetapkan menjadi DOB. Sedangkan apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) tahun daerah persiapan tidak bisa memenuhi persyaratan maka daerah persiapan tersebut tidak dapat melakukan pemekaran atau tidak dapat menjadi DOB.⁸²

Menurut UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah. Pasal 31 Ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa penataan daerah terdiri atas pembentukan daerah dan penyesuaian daerah. Adapun tujuan dilakukannya penataan daerah

⁸² Pemekaran Wilayah Banyumas Dalam Perspektif Ekonomi, Politik, Administrasi Dan Lingkungan, Diselenggarakan Oleh Ikatan Sarjana Nahdlatul Ulama Kabupaten Banyumas Selasa, 03 Nopember 2020.

adalah mewujudkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat, mempercepat peningkatan pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan, meningkatkan daya saing daerah dan daya saing nasional, dan memelihara¹¹ keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah.⁸³ Pasal 32 UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa pembentukan daerah berupa pemekaran daerah dan penggabungan daerah. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut, maka dapat diketahui bahwa pembentukan daerah dapat dilakukan dengan pembentukan daerah melalui pemekaran daerah, dan pembentukan daerah melalui penggabungan daerah.

Secara umum, pembentukan daerah persiapan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 33 Ayat (1) UU No. 23 tahun 2014, harus memenuhi 2 (dua) persyaratan, yaitu persyaratan pertama, persyaratan dasar yang dimana persyaratan dasar terbagi atas persyaratan dasar kewilayahan yang meliputi luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah, cakupan wilayah, batas usia minimal daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, dan kecamatan.⁸⁴

Persyaratan dasar kedua yang harus dipenuhi adalah persyaratan kapasitas daerah yang meliputi: 1) Geografi, 2) Demografi, 3) Keamanan, 4) Sosial politik, adat istiadat, dan tradisi, 5) Potensi ekonomi, 6) Keuangan daerah, 7) Kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.⁸⁵ Persyaratan kedua yang harus dipenuhi

⁸³ Lebih jelas tentang ini bisa dilihat di Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁸⁴ Untuk lebih jelasnya lihat Pasal 35 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

⁸⁵ *Ibid* lihat pasal 36 dalam UU ini

14

untuk pembentukan daerah persiapan adalah persyaratan administratif, yang dimana dalam persyaratan administratif terbagi lagi atas persyaratan administratif untuk pembentukan daerah persiapan provinsi dan pembentukan daerah persiapan kabupaten/kota.

Adapun persyaratan administratif untuk pembentukan daerah persiapan provinsi adalah sebagai berikut: 1) Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota yang akan menjadi cakupan wilayah daerah persiapan, 2) Persetujuan bersama DPRD provinsi induk dan gubernur daerah provinsi induk. Sedangkan persyaratan administratif untuk pembentukan daerah persiapan kabupaten/kota meliputi: 1) Keputusan musyawarah desa yang akan menjadi cakupan wilayah daerah kabupaten/kota, 2) Persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/walikota daerah induk, 3) Persetujuan bersama DPRD provinsi dengan gubernur dari daerah provinsi yang akan mencakupi daerah persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.

SYARAT PEMBENTUKAN DAERAH OTONOM

SYARAT ADMINISTRATIF

PERSETUJUAN DPRD, KEPALA DAERAH YANG MENJADI CAKUPAN WILAYAH, PERSETUJUAN DPRD INDUK, DAN GUBERNUR SERTA REKOMENDASI MENTERI DALAM NEGERI

SYARAT TEKNIS

FAKTOR KEMAMPUAN EKONOMI, POTENSI DAERAH, SOSIAL BUDAYA, SOSIAL POLITIK, KEPENDUDUKAN, LUAS DAERAH, PERTAHANAN, KEAMANAN, DAN FAKTOR LAINNYA YANG MEMUNGKINKAN TERSELENGGARANYA OTONOMI DAERAH

SYARAT FISIK KEWLAYAHAN

PALING SEDIKIT 5 KABUPATEN/KOTA UNTUK PEMBENTUKAN PROVINSI DAN 4 KECAMATAN UNTUK PEMBENTUKAN KABUPATEN/KOTA, LOKASI CALON IBUKOTA, SARANA, DAN PRASARANA PEMERINTAHAN

Tabel Syarat Pembentukan Daerah Otonom

3

Berkaitan dengan prosedur pemekaran daerah persiapan satu daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 33 Ayat (2), daerah persiapan diusulkan oleh gubernur kepada pemerintah pusat, DPR RI, dan DPRD RI dengan melampirkan persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif yang telah dipenuhi sebagai syarat pembentukan daerah persiapan provinsi maupun kabupaten/kota.

Berdasarkan usulan tersebut, pemerintah pusat melakukan penilaian terhadap pemenuhan syarat-syarat yang telah disebutkan sebelumnya, hasil penilaian tersebut disampaikan oleh pemerintah pusat kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan. Dalam hal DPR RI menyetujui usulan pembentukan daerah persiapan tersebut pemerintah pusat membentuk Tim Kajian Independen untuk melakukan kajian terhadap persyaratan dasar kapasitas daerah. selanjutnya hasil kajian Tim Independen disampaikan kepada pemerintah pusat. Selanjutnya oleh pemerintah pusat dikonsultasikan kepada DPR RI. Berdasarkan hasil konsultasi tersebut dijadikan dasar pertimbangan oleh pemerintah pusat dalam menetapkan kelayakan pembentukan satu daerah persiapan, dan perlu diketahui bahwa untuk menetapkan satu daerah persiapan, ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Berkaitan dengan ditetapkan satu daerah persiapan dengan peraturan pemerintah, maka selama daerah persiapan menjalani tahapan daerah persiapan, UU No.23 Tahun 2014 menentukan bahwa pemerintah pusat wajib melakukan pengawasan, pembinaan, dan mengevaluasi daerah persiapan tersebut dan menyampaikan hasil pengawasan, pembinaan dan hasil

evaluasi tersebut kepada DPR RI. Berkaitan dengan lembaga negara di atas, UU No. 23 Tahun 2014 juga menentukan wajib melakukan pengawasan pada daerah persiapan yang telah terbentuk.⁸⁶

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, diketahui bahwa jangka waktu yang harus dilalui oleh satu daerah persiapan untuk dibentuk menjadi satu daerah baru adalah 3 (tiga) tahun dan paling lama 5 (lima) tahun, oleh karena itu UU No. 23 Tahun 2014 menentukan bahwa setelah satu daerah persiapan melalui jangka waktu yang ditentukan, maka pemerintah pusat wajib melakukan evaluasi akhir dalam hal ini untuk menentukan apakah daerah persiapan tersebut layak atau tidak untuk dijadikan satu daerah baru. Apabila daerah persiapan tersebut dinyatakan layak, maka pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan undang-²² 13 Untuk lebih jelasnya lihat Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. undang pembentukan daerah. Dan apabila daerah tersebut tidak layak, maka statusnya sebagai daerah persiapan dicabut dengan peraturan pemerintah dan dikembalikan ke daerah induknya.⁸⁷

2. ⁴⁰ **Higensi Pemekaran Banyumas dan Purwokerto**

Reformasi sistem pemerintahan di Indonesia secara dramatis dimulai sejak Tahun 1998, yang diantaranya ditandai dengan perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi. Saat itu desentralisasi diyakini dapat mewujudkan

⁸⁶ Untuk lebih jelasnya lihat Pasal 42 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah.

⁸⁷ Untuk lebih jelasnya lihat Pasal 43 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah.

12

keadilan di bidang politik (*political equity*), sehingga diharapkan dapat memberikan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai kegiatan politik di tingkat lokal. Selain itu desentralisasi juga diyakini dapat mewujudkan tanggung jawab pemerintah daerah (*local accountability*) dan demokratisasi yang didasari pertimbangan bahwa pemerintah daerah lebih tahu persoalan masyarakatnya.

Reformasi sistem pemerintah tersebut telah berimbas pada trend pemekaran daerah. Fenomena keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk Daerah Otonomi Baru (DOB) banyak muncul seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat pada era reformasi, baik dinamika politik, ekonomi, sosial maupun budaya. Dengan pembentukan DOB, masyarakat di wilayah tersebut diharapkan dapat menggali dan memanfaatkan peluang yang lebih besar dalam pengelolaan sumber daya daerah yang tujuan akhirnya adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah.

Trend pemekaran daerah dan fenomena keinginan masyarakat pada berbagai wilayah untuk membentuk Daerah Otonomi Baru (DOB) ini ternyata juga diikuti oleh kabupaten Banyumas. Walaupun boleh dibilang agak terlambat terkait pemekaran daerah Banyumas, tapi masih lebih baik mengajukan pemekaran daripada tidak. Alasan terjadinya usulan pemekaran daerah Banyumas, sebagaimana diungkapkan Imam Ahfas adalah bahwa pada dasarnya pemekaran ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan memudahkan pelayanan publik. Jadi *grand desain* pemekaran daerah itu diantaranya untuk hal tersebut. Misalnya terkait

layanan masyarakat yang jauh seperti halnya terkait perizinan. Kemudian juga karena pembangunan tidak merata. Hal ini menjadi kendala yang disampaikan masyarakat dalam publik haring beberapa waktu lalu.⁸⁸

Sedang menurut Sabar Munanto salah satu rekomendasi yang terkait pemekaran harus didahului dengan Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) yang menurut UU Nomor 32 Tahun 2009 Tentang Perlindungan Dan Pengelolaan Lingkungan Hidup diperlukan untuk memastikan penerapan prinsip pembangunan berkelanjutan dalam pembangunan suatu wilayah, serta penyusunan kebijakan dan program pemerintah. Selain itu rekomendasi lainnya adalah semua proses pemekaran harus didasari oleh kajian akademis yang lengkap dan mulai memadai sehingga kajian terhadap usulan pemekaran menjadi 3 wilayah seharusnya dijadikan sebagai suatu kajian tersendiri yang lengkap dan utuh serta sesuai dengan prinsip-prinsip akademis serta memasukkan strategi pencapaian Sustainable Development Goals (SDGs).⁸⁹

Adanya pemekaran merupakan usaha untuk mendorong kemampuan daerah dalam melayani masyarakat, meningkatkan tingkat pendapatan masyarakat secara berkelanjutan, menyediakan kesempatan kerja tinggi, memperluas distribusi kesejahteraan secara lebih luas dalam masyarakat serta menghasilkan standar hidup yang tinggi. Selain itu, mengembangkan lembaga-lembaga sosial yang bersifat multi kultural di kota Purwokerto, merencanakan strategi pengembangan

⁸⁸ Iman Afas (Ketua Fraksi PKB DPRD Banyumas) hasil wawancara pada tanggal 4 Agustus 2021

⁸⁹ Sabar Munanto (Ketua PCNU Banyumas) hasil wawancara pada tanggal 4 Agustus 2021

yang spesifik untuk setiap calon wilayah pemekaran, mendorong kerja sama yang menyeluruh dan mendalam diantara calon-calon daerah otonomi baru dalam hal pariwisata, mengurangi pemusatan aset daerah di wilayah kota Purwokerto yang lebih mudah jika membagi menjadi 2 daerah otonom baru, mendorong upaya-upaya mengurangi kesenjangan dalam hal PDRB, tingkat PDRB per kapita dan sumbangan terhadap APD, serta mengembangkan sarana-sarana kesehatan baru dan meningkatkan jumlah tenaga kesehatan di luar kota Purwokerto. Rekomendasi berikutnya adalah bupati dan DPRD Banyumas sebaiknya memperimbangkan secara lebih matang tentang pilihan skenario pemekaran. Meskipun pada skenario 2 wilayah rentang kendali wilayah dari kabupaten Banyumas terlihat kurang efektif dan efisien, namun dalam hal kemampuan perekonomian akan lebih terlihat lebih adanya kesetaraan antara kota Purwokerto dengan daerah otonom baru lainnya daripada jika menggunakan skenario 3 wilayah. Masalah-masalah yang terkait dengan rentang kendali wilayah dapat di atasi dengan pengembangan secara luas dan pemanfaatan secara maksimal teknologi informasi.⁹⁰

Lebih lanjut menurut Ibnu Hasan mengatakan bahwa pemekaran itu nilainya harus positif. Artinya pemekaran itu diperlukan penting, apalagi Purwokerto dan Banyumas inikan sudah semakin besar. Penting dilakukan untuk efektivitas pemerintahan. Kami tidak ada masalah, sepanjang pemekarannya itu untuk meningkatkan kesejahteraan dan meningkatkan layanan

⁹⁰ *Ibid.*

masyarakat menuju ya³⁵ lebih baik.⁹¹ Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014³ tentang Pemerintahan Daerah, pembentukan daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan beberapa daerah.⁹²

Selanjutnya menurut PP No. 129 Tahun 2000,²³ bahwa tujuan pemekaran adalah dalam rangka peningkatan kesejahteraan melalui: 1) Peningkatan Pelayanan; 2) Percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi; 3) percepatan pertumbuhan atau pembangunan daerah; 4) percepatan pengelolaan potensi dan aset daerah; 5) peningkatan ketertiban dan keamanan; 6) Peningkatan hubungan yang sesari antara pemerintah pusat dan daerah. Tetapi Pemekaran daerah akhirnya menjadi trend politik ditingkat local sehingga setiap daerah mengajukan usulan untuk melakukan pemekaran daerah, hal ini membawa dampak terhadap beban pembiayaan melalui APBN.⁹³

3. Pemekaran Banyumas dan Purwokerto ditinjau dari perspektif *maṣlahah*

¹Maṣlahah merupakan bentuk *masdar* dari kata kerja *salaha* dan *salahu* yang secara etimologis berarti manfaat, faedah, bagus, baik, patut, layak sesuai. Dari sudut pandang ilmu *shorof*, kata *maṣlahah* bentuk

⁹¹ Ibnu Hasan (Ketua PDM Banyumas) hasil wawancara pada tanggal 5 Agustus 2020

⁹² Lebih lanjut baca UU No. 23 Tahun 2014

⁹³ Lebih lanjut baca PP No. 129 Tahun 2000

1 jamaknya adalah *masilah* (kebaikan), kebalikan dari *al-fasad* (kerusakan).⁹⁴

Pengertian *maṣlahah* dalam bahasa Arab berarti “perbuatan-perbuatan yang mendorong pada kebaikan manusia”. Dalam arti menarik atau menghasilkan seperti menolak atau menghindarkan seperti menolak kemudharatan atau kerusakan. Jadi setiap yang mengandung manfaat patut disebut *maṣlahah*. Dengan begitu *maṣlahah* itu mengandung dua sisi yaitu menarik atau mendatangkan kemaslahatan dan menolak atau menghindarkan kemudharatan.⁹⁵

37 Secara sederhana, bahwa *maṣlahah* itu adalah sesuatu yang dipandang baik oleh akal sehat karena mendatangkan kebaikan dan menghindarkan keburukan (kerusakan) bagi manusia, sejalan dengan tujuan *syara'* dalam menetapkan hukum.⁹⁶

Dari segi pandangan *syara'*, *maṣlahah* sendiri dibagi menjadi 3, yakni: *Pertama, maṣlahah mu'tabarah*. Yaitu kemaslahatan yang didukung oleh *syari'* (Allah) dan dijadikan dasar dalam penetapan hukum. *Kedua, Maṣlahah mulghah*. Yaitu kemaslahatan yang ditolak oleh *syari'* (Allah) dan *syari'* menetapkan kemaslahatan lain selain itu. *Ketiga, Maṣlahah Mursalah*, yaitu kemaslahatan yang belum diakomodir dalam *nash* dan *ijma*, serta tidak ditemukan *nash* atau *ijma* yang melarang atau memerintahkan mengambilnya. Kemaslahatan ini dilepaskan (dibiarkan) oleh *syari'* dan diserahkan kepada manusia untuk mengambil atau tidak mengambilnya.

19

⁹⁴ Nurhayati Dan Ali Imran Sinaga, *Fiqh Dan Ushul Fiqh*, (Jakarta: Prenadamedia-Group, 2018), hlm. 38.

⁹⁵ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh: Jilid 2*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 323.

⁹⁶ Amir Syarifuddin, *Ushul Fiqh,...*, hlm. 324-325.

Jika kemaslahatan itu diambil oleh manusia, maka akan mendatangkan kebaikan bagi mereka, jika tidak diambil juga tidak akan mendatangkan dosa. Misalnya pencatatan perkawinan, penjatuhan talak di Pengadilan, kewajiban memiliki SIM bagi pengendara kendaraan bermotor dan lain-lain.⁹⁷

Berdasarkan segi kandungan, *maṣlahah* dibagi menjadi 2. *Pertama, Maṣlahah 'aammah* adalah kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan itu tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat atau kebanyakan umat. *Kedua, Maṣlahah khassah*, adalah kemaslahatan pribadi dan ini sangat jarang terjadi.

Berdasarkan tingkatannya, *maṣlahah* dapat di bagi kedalam tiga tingkatan, yaitu: *Pertama, Maṣlahah dharuriyah*, yaitu segala hal yang menjadi sendi eksistensi kehidupan manusia, harus ada demi kemaslahatan mereka. Pengabaian pada *maṣlahah dharuriyah* dapat berakibat pada terganggunya kehidupan dunia, hilangnya kenikmatan dan turunnya azab di akhirat. *Kedua, Maṣlahah hajiyah*, yaitu segala sesuatu yang sangat dihajatkan oleh manusia untuk menghasilkan kesenangan dan menolak segala halangan. *Ketiga, Maṣlahah tahsiniyah*, yaitu tindakan atau sifat-sifat yang pada prinsipnya berhubungan dengan makarimul akhlak serta memelihara keutamaan dalam bidang ibadah, adat dan muamalat.

Dalam kajian diatas sebelumnya, menjelaskan bahwa ada beberapa syarat *maṣlahah mursalah*, yakni: *Pertama, maṣlahah mursalah* adalah *maṣlahah* yang

⁹⁷ Suwarjin, *Ushul Fiqh*, (Yogyakarta: Teras, 2012), hlm. 141-142.

1

hakiki dan bersifat umum, dalam arti dapat diterima oleh akal sehat bahwa ia betul-betul mendatangkan manfaat bagi manusia dan menghindarkan mudarat dari manusia secara utuh. *Kedua*, yang dinilai akal sehat sebagai suatu *maṣlahah* yang hakiki betul-betul telah sejalan dengan maksud dan tujuan syara' dalam menetapkan suatu hukum, yaitu mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia. *Ketiga*, yang dinilai akal sehat sebagai suatu *maṣlahah* yang hakiki dan telah sejalan dengan tujuan syara' dalam menetapkan hukum itu tidak berbenturan dengan dalil syara' yang telah ada, baik dalam bentuk nas Al-Qur'an dan Sunnah, maupun ijma' ulama terdahulu. *Keempat*, *maṣlahah mursalah* itu diamalkan dalam kondisi yang memerlukan, yang seandainya masalahnya tidak diselesaikan dengan cara ini, maka umat akan berada dalam kesempitan hidup dengan arti harus ditempuh untuk menghindarkan umat dari kesulitan.

Setelah melihat uraian di atas, dan beberapa pandangan dari tokoh ormas yang ada di banyumas maka dapat disimpulkan bahwa pemekaran banyumas dan Purwokerto bila ditinjau dari perspektif masalah maka lebih dekat dengan *Maṣlahah Mursalah*.

Berdasarkan dari segi kandungannya, jika melihat isu pemekaran ini juga termasuk ke dalam *Maṣlahah 'aammah*, yakni kemaslahatan umum yang menyangkut kepentingan orang banyak. Kemaslahatan itu tidak berarti untuk kepentingan semua orang, tetapi bisa berbentuk kepentingan mayoritas umat atau kebanyakan umat.

Dan berdasarkan tingkatannya, isu ini dapat dikategorikan ke dalam *maṣlahah hājiyah*. Meski

isu pemekaran ini merupakan kebutuhan mendesak namun keterdesakan tersebut tidak sampai pada kemudharratan yang menyebabkan system kehidupan masyarakat yang terganggu. Sehingga kaidah *al-hājah al-'Ammah yanzilu manzilat al-dzarūrāt al-khamsah* adalah tepat dijadikan sebagai dasar pengkategorian isu pemekaran wilayah ini ke dalam *maṣlahah hājiyah*.



PENUTUP

Setelah diuraikan di pembahasan dalam penelitian ini maka didapatkan kesimpulan bahwa norma atau aturan tentang pemekaran daerah yang terbaru telah ada yaitu UU No. 23 Tahun 2014. Sedangkan kalau dilihat⁶³ dari proses atau mekanisme pembentukan daerah sampai saat ini masih didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor. 78 Tahun 2007 yang didasari pada tiga⁵⁶ syarat yaitu administrasi, teknis dan fisik kewilayahan.

Berdasarkan data yang peneliti dapatkan di lapangan bahwa urgensi pemekaran daerah Banyumas ini bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan memudahkan pelayanan publik. Akan tetapi keinginan atau ide pemekaran ini haruslah melalui kajian akademik yang mendalam dan baik. Sehingga pemekaran ini untuk mendorong kemampuan daerah dalam melayani masyarakat, meningkatkan tingkat pendapatan masyarakat secara berkelanjutan, menyediakan kesempatan kerja tinggi, memperluas distribusi kesejahteraan secara lebih luas dalam masyarakat.

Persolan pemekaran ini kalau ditinjau dari perspektif masalah maka kalau dilihat dari segi kandungannya, maka termasuk ke dalam *maṣlahah ‘ammah*. Sedang kalau dari segi berdasarkan tingkatannya, isu ini dapat dikategorikan sebagai *maṣlahah hājiyah*.

Terdapat beberapa kekurangan dalam buku ini untuk dijadikan bahan evaluasi bahwa *Pertama*, hendaknya ide tentang pemekaran wilayah ini merupakan ide dan harapan yang benar-benar ditujukan untuk kesejahteraan rakyat terutama rakyat kecil. *Kedua*, partai politik hendaknya jangan mempolitisir permasalahan pemekaran ini untuk tujuan jangka pendek 5 tahunan saja. *Ketiga*, perlu adanya kajian akademik yang mendalam tentang pemikiran pemekaran ini, karena kalau sudah melalui kajian akademik yang baik maka akan meminimalisir hal-hal yang tidak diinginkan. *Keempat*, bagaimanapun kepentingan masyarakat atau rakyat yang harus dikedepankan jangan kepentingan elit lokal semata dalam ide pemekaran ini.

DAFTAR PUSTAKA

- 'Abd as-Salam, 'Izz ad-Dîn Ibn 'Abd al-'Azîs Ibn. *Qawâ'id al-Aḥkâm fi Maşâliḥ al-Anâm*. Beirut: Dâr al-Kutub al-Islâmiyyah. 1999.
- Abbas. *Birokrasi dan Dinamika Politik Lokal*. Depok: Alta Utama, 2017.
- an-Najjâr, 'Abd al-Majîd. *Maqâşid asy-Syarî'ah bi 'Ab'âd Jadîdah*. Beirut: Dâr al-Garb al-Islâmî, 2008.
- Ali Imran Sinaga, Nurhayati. *Fiqh Dan Ushul Fiqh*. Jakarta: Prenadamedigroup, 2018.
- Djohermansyah, Djohan. *Fenomena Etnosentrisme dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah* dalam Haris Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*. Jakarta : Yayasan Obor, 2005.
- Fauzan, Muhammad. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. Yogyakarta: UII Press, 2006.
- Ferrazzi, Gabriele. *International Experiences in Territorial Reform - Implications for Indonesia*. Jakarta: USAID-DRSP, 2007.
- Gie, The Liang. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Indonesia Jilid III*. Yogyakarta; Liberty, 1994.
- H.R, Makagansa. *Tantangan Pemekaran Daerah*. Yogyakarta : FusPad, 2008.
- Hasyiemzoem, Yusnani dkk. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Rajawali Pers, 2017.
- Hoggart, Keith. *Local Decission-Making Autonomy; A Review Of Conceptual And Methodological Issues*. London : King's College Press, 1981.
- Huntington, Samuel P. *The Third Wave: Democratization In The*

Last Twentieth Century, Oklahoma: University Of Oklahoma Press, 1991.

Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia, 2005.

Khallaf, Abdullah Wahab. *Ilmu Ushulul Fiqh*, terj. Noer Iskandar al-Bansany, Kaidah-kaidah Hukum Islam. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, Cet-8, 2002.

Koswara, E. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Yayasan Pariba, 2001.

Kristiadi, J.B. *Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan Daerah*. Jakarta: JISS, PAU-IS-UI, 1992.

Lubis, Solly. *Pergesertan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*. Bandung: Alumni, 1975.

Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.

Manan, Bagir. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2001.

Moleong, Lexy, J. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 1991.

Muhammad, Abdulkadir. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.

N.E. Algra dkk. *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae, Belanda-Indonesia*. Bandung: Binacipta, 1983.

Nugroho, Riant. *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi, Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia*. Jakarta: Media Komputindo, 2000.

Nurholis, Hanif. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT. Gasindo, 2005.

Pamungkas, Cahyo. *Pemekaran Wilayah, Otonomi Daerah, dan Desentralisasi Politik di Indonesia*. Jakarta: USAID-DRSP-Percik-LIPI, 2007.

- Purwoko, Bambang. *Desentralisasi Radikal: Ikhtiar Pengembangan Wilayah Imekko Sorong Selatan*. Bantul: Ifada Publishing, 2017.
- Ratnawati, Tri. *Pemekaran Daerah : Politik Lokal dan Beberapa Isu Terseleksi*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2009.
- Sarundajang, S.H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Shidiq, Sapiudin. *Ushul Fiqh*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Sri Mamudji dan Soerjono Soekanto. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1985.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Sunggono, Bambang. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997.
- Surianingrat, *Desentralisasi dan Dekonsentrasi Pemerintahan di Indonesia Suatu Analisa*. Jakarta: Dewa Ruci Press, 1980.
- Suwarjin. *Ushul Fiqh*. Yogyakarta: Teras, 2012.
- Syafrudin, Ateng. *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Bandung: Binacipta, 1985.
- Syarifuddin, Amir. *Ushul Fiqh: Jilid 2*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Tim Lopera. *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*. Jakarta: Lopera Pustaka Utama, 2001.
- Azies Bauw, "Prosedur Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah". *Legal Pluralism*. Vol 8 No. 1, 2018.
- Brzezinski, Zbignew. "The Birth and Death of Communism in the Twentieth Century". *Charles Scribner's Sons; 1st original ed edition*, 1989.
- Herlambang P Wiratraman dan Widodo D Putro. "Penelitian

Hukum, Antara Yang Normatif dan Empiris” *Digest Epistema*, Vol. V Tahun 2015.

Kusuma, Rahmawati. “Efektivitas Kebijakan Pemekaran Wilayah Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik”, *Jurnal Hukum Jati Swara*, Vol. 26 No. 3, 2011.

Misran, “Al-Maslahah Al-Mursalah (Suatu Metodologi Alternatif Dan Menyelesaikan Persoalan Hukum Kontenporer)”. *Justisia*, Vol. X, No. X.

Ratnawati, Tri. “Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?”. *Jurnal Ilmu Politik*, LIPI, Edisi 21, 2010.

Rusfi, Muhammad. “Validitas Maslahat Al-Mursalah Sebagai Sumber Hukum, *Al-’Adalah*”, Vol. XII, No 1, 2014.

Utomo, Tri Widodo W. “Dekonsentrasi Dan Desentralisasi Dalam Diskursus Negara Kesatuan Dan Negara Federal”. *Jurnal Ilmu Administrasi*. Volume IX, Nomor 1, April 2012.

Wahyun Muqoyyidin, Andik. “Pemekaran Wilayah Dan Otonomi Daerah Pasca Reformasi Di Indonesia: Konsep, Fakta Empiris Dan Rekomendasi Ke Depan”. *Jurnal Konstitusi*. Volume 10, Nomor 2, Juni 2013.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 137 Tahun 2017 Tentang Kode Dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Hasil Wawancara

Imam Ahfas, Ketua Fraksi PKB DPRD Kab. Banyumas

Ketua PCNU Banyumas

Ketua PDM Banyumas

Internet Online:

<http://sraksruk.blogspot.co.id/2012/10/sejarah-daerah-banyumas-jawatengah.html>.

<http://www.politik.lipi.go.id/kolom/kolom-1/politik-lokal/1248-menyoyal-moratorium-pemekaran-daerah>.

<https://news.detik.com/berita/d-3154215/dpr-protas-rencana-moratorium-pemekaran-daerah>.

<https://radarbanyumas.co.id/warga-banyumas-dukung-pemekaran/>.

<https://setkab.go.id/usulan-314-dob-dikaji-mendagri-pemerintah-tetap-berlakukan-moratorium-pemekaran-daerah/>.

<https://www.kemendagri.go.id/pages/detail/108-permendagri-no137-tahun-2017>.

<https://www.republika.co.id/berita/dpd-ri/berita-dpd/18/09/24/pfjw9f368-dpd-desak-pemerintah-cabut-moratorium-pemekaran-daerah>.

Majalah/Artikel

Pemekaran Wilayah Banyumas Dalam Perspektif Ekonomi, Politik, Administrasi Dan Lingkungan, Diselenggarakan Oleh Ikatan Sarjana Nahdlatul Ulama Kabupaten Banyumas

ORIGINALITY REPORT

21 %
SIMILARITY INDEX

21 %
INTERNET SOURCES

6 %
PUBLICATIONS

9 %
STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	repository.iainpurwokerto.ac.id Internet Source	10%
2	media.neliti.com Internet Source	1%
3	repository.radenintan.ac.id Internet Source	1%
4	dspace.uii.ac.id Internet Source	1%
5	repository.uinsaizu.ac.id Internet Source	1%
6	repository.ub.ac.id Internet Source	1%
7	es.scribd.com Internet Source	1%
8	docplayer.info Internet Source	<1%
9	eprints.walisongo.ac.id Internet Source	<1%
10	Submitted to Universitas Jenderal Soedirman Student Paper	<1%
11	repository.unibos.ac.id Internet Source	<1%
12	Submitted to State Islamic University of Alauddin Makassar Student Paper	<1%

13	Internet Source	<1 %
14	www.arissubagiyo.com Internet Source	<1 %
15	www.politik.lipi.go.id Internet Source	<1 %
16	idm.or.id Internet Source	<1 %
17	repository.unhas.ac.id Internet Source	<1 %
18	etd.umy.ac.id Internet Source	<1 %
19	eprints.iain-surakarta.ac.id Internet Source	<1 %
20	repository.iain-ternate.ac.id Internet Source	<1 %
21	id.scribd.com Internet Source	<1 %
22	123dok.com Internet Source	<1 %
23	www.bphn.go.id Internet Source	<1 %
24	repository.iainbengkulu.ac.id Internet Source	<1 %
25	docobook.com Internet Source	<1 %
26	digilib.uin-suka.ac.id Internet Source	<1 %
27	ejournal.ukm.my Internet Source	<1 %
28	karim-muhamr.blogspot.com	

Internet Source

<1 %

29

repo.jayabaya.ac.id

Internet Source

<1 %

30

www.neliti.com

Internet Source

<1 %

31

fr.scribd.com

Internet Source

<1 %

32

jurnalalahkamstainpalopo.wordpress.com

Internet Source

<1 %

33

www.scribd.com

Internet Source

<1 %

34

lawcenter.dpd.go.id

Internet Source

<1 %

35

afriidwiirawan.blogspot.com

Internet Source

<1 %

36

repository.unika.ac.id

Internet Source

<1 %

37

id.123dok.com

Internet Source

<1 %

38

www.aipi-politik.org

Internet Source

<1 %

39

ojs.ustj.ac.id

Internet Source

<1 %

40

digilib.uinsby.ac.id

Internet Source

<1 %

41

Submitted to iGroup

Student Paper

<1 %

42

Submitted to Universitas Airlangga

Student Paper

<1 %

43

repository.iainpare.ac.id

Internet Source

<1 %

44

digilib.iain-palangkaraya.ac.id

Internet Source

<1 %

45

jurnalfsh.uinsby.ac.id

Internet Source

<1 %

46

www.karyailmiah.trisakti.ac.id

Internet Source

<1 %

47

Submitted to UIN Sunan Ampel Surabaya

Student Paper

<1 %

48

Submitted to Universitas Negeri Surabaya The
State University of Surabaya

Student Paper

<1 %

49

Submitted to Universitas Brawijaya

Student Paper

<1 %

50

digilib.uinkhas.ac.id

Internet Source

<1 %

51

emakalahonline.blogspot.com

Internet Source

<1 %

52

datospdf.com

Internet Source

<1 %

53

Submitted to Universiti Sains Malaysia

Student Paper

<1 %

54

repository.ar-raniry.ac.id

Internet Source

<1 %

55

Abdul Hafiz Tanjung, Sazilah Salam, Jack
Febrian Rusdi, Yana Ermawati, Ira Novianty,
Raden Budi Hendaris, Yeti Apriliawati.
"Flypaper effect assessment methods in the
expansion of regional autonomy", MethodsX,
2021

Publication

<1 %

56	journal.uinsi.ac.id Internet Source	<1 %
57	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	<1 %
58	core.ac.uk Internet Source	<1 %
59	ditjenpp.kemenkumham.go.id Internet Source	<1 %
60	goesanpenahukum.blogspot.com Internet Source	<1 %
61	herlambangperdana.files.wordpress.com Internet Source	<1 %
62	jurnal.jentera.ac.id Internet Source	<1 %
63	www.jogloabang.com Internet Source	<1 %
64	Submitted to UIN Walisongo Student Paper	<1 %
65	digilib.unila.ac.id Internet Source	<1 %
66	dominiriahulu.wordpress.com Internet Source	<1 %
67	repository.uinsu.ac.id Internet Source	<1 %
68	Submitted to Udayana University Student Paper	<1 %
69	Submitted to Universitas Khairun Student Paper	<1 %
70	inpasonline.com Internet Source	<1 %

e-theses.iaincurup.ac.id

71 Internet Source <1 %

72 ejournal.uluwiyah.ac.id
Internet Source <1 %

73 etheses.uin-malang.ac.id
Internet Source <1 %

74 journal.uin-alauddin.ac.id
Internet Source <1 %

75 repo.iainbukittinggi.ac.id
Internet Source <1 %

76 shintahappyustiari.lecture.ub.ac.id
Internet Source <1 %

Exclude quotes On

Exclude matches < 10 words

Exclude bibliography On