

#21

ISTIBDĀL WAKAF; KETENTUAN HUKUM DAN MODELNYA

Istibdāl dalam fikih wakaf diartikan sebagai penjualan harta benda wakaf untuk dibelikan harta benda lain sebagai penggantinya, baik harta benda pengganti itu sama dengan harta benda wakaf yang dijual ataupun berbeda. Ada yang mengartikan bahwa *istibdāl* adalah mengeluarkan suatu harta benda dari status wakaf dan menggantikannya dengan harta benda lain. Adapun *ibdāl* artinya adalah penggantian harta benda wakaf dengan harta benda wakaf lainnya. Ada juga pendapat yang mengartikan sama antara *istibdāl* dan *ibdāl* karena secara bahasa kedua kata tersebut memiliki arti yang sama, yaitu menjadikan sesuatu sebagai pengganti sesuatu yang lain.

Tanah wakaf di Indonesia belum banyak yang dikelola dan dikembangkan secara produktif, padahal Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah tentang wakaf mengatur bahwa harta benda wakaf harus dikelola dan dikembangkan secara produktif untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Dalam hal pengelolaan dan pengembangan harta benda wakaf, ulama fikih telah menyebutkan instrumen-instrumen yang dapat

digunakan untuk mengembangkan harta benda wakaf, di antaranya adalah instrumen *istibdāl*.

Penggunaan *istibdāl* sebagai salah satu instrumen pengembangan harta benda wakaf pernah dikemukakan oleh Ahmad Abū Zayd yang menyatakan bahwa *istibdāl* merupakan salah satu instrumen investasi pengembangan harta benda wakaf yang dapat dilakukan oleh nazhir harta benda wakaf dengan menggunakan sumber-sumber keuangan yang terdapat di dalam lembaga wakaf, tanpa memerlukan kerja sama dengan pihak lain (*al-istithmār al-dhātī*).

Tulisan ini akan membahas pendapat empat mazhab fikih tentang *istibdāl*, pengaturan *istibdāl* dalam peraturan perundang-undangan tentang wakaf, dan model *istibdāl* wakaf serta pengaruhnya terhadap pengembangan harta benda wakaf.

Permasalahan *istibdāl* harta benda wakaf dibahas oleh ulama fikih dari empat mazhab. Sebagian ulama membolehkan *istibdāl* harta benda wakaf dengan alasan dan syarat-syarat tertentu, sedangkan sebagian ulama lainnya melarang pelaksanaannya. Uraian di bawah ini akan menjelaskan pendapat mazhab Hanafi, mazhab Maliki, mazhab Syafi'i dan mazhab Hanbali tentang *istibdāl* harta benda wakaf.

1. Mazhab Hanafi

Menurut mazhab Hanafi, *istibdāl* harta benda wakaf kecuali masjid dibolehkan selama membawa kemaslahatan. Adapun pelaksanaannya boleh dilakukan oleh wakif atau nazhir atau hakim, baik terhadap harta benda wakaf yang masih bermanfaat maupun yang sudah tidak bermanfaat, harta benda wakaf bergerak maupun harta benda wakaf tidak bergerak. Hanya saja dalam praktiknya, masih ditemukan perbedaan pendapat di kalangan mereka.

Menurut ulama Hanafiyah, *istibdāl* harta benda wakaf selain masjid dibagi menjadi tiga kategori: pertama, *istibdāl* harta benda

wakaf disyaratkan oleh wakif. Kedua, *istibdāl* harta benda wakaf tidak disyaratkan oleh wakif, sedangkan kondisi harta benda wakaf tidak dapat dimanfaatkan lagi. Ketiga, *istibdāl* harta benda wakaf tidak disyaratkan oleh wakif, sedangkan kondisi harta benda wakaf masih bermanfaat dan menghasilkan, tetapi ada harta benda pengganti yang kondisinya lebih baik. Terhadap ketiga kategori *istibdāl* harta benda wakaf tersebut, tanggapan ulama Hanafiyah berbeda-beda sebagaimana dijelaskan berikut ini:

Kategori pertama, wakif mensyaratkan *istibdāl* harta benda wakaf untuk dirinya sendiri atau untuk nazhir. Contohnya, ketika wakif mewakafkan harta bendanya, ia berkata: “Tanahku ini aku wakafkan dengan syarat bahwa di kemudian hari aku bisa menggantinya dengan harta benda wakaf yang lain, atau aku berhak menjualnya dan membeli barang lain sebagai gantinya.” Persyaratan yang diungkapkan oleh wakif sebagaimana contoh di atas, dapat dibenarkan dan berlaku khusus bagi dirinya sendiri, tidak untuk nazhir, kecuali apabila ia memberlakukan syarat itu bagi nazhir tersebut. Dalam permasalahan ini, ulama Hanafiyah berbeda pendapat mengenai keabsahan wakaf dan syaratnya. Pendapat pertama, Muhammad bin Hasan berpendapat bahwa wakafnya sah, sementara syaratnya batal. Alasannya adalah syarat tersebut menafikan maksud sebenarnya dari wakaf karena syarat wakaf ialah memberikan harta secara kekal. Pendapat Kedua, Abu Yusuf dan Hilal berpendapat bahwa wakaf dan syaratnya sama-sama sah. Alasannya adalah bahwa yang dimaksud dengan kekal bukanlah kekal harta benda wakafnya, tetapi kekal pelaksanaan wakaf tersebut secara terus menerus. Pendapat ketiga, sebagian ulama Hanafiyah berpendapat baik wakaf maupun syarat sama-sama batal. Sebagian ulama Hanafiyah yang lain berpendapat syaratnya sah asalkan ada persetujuan dari hakim.

Menurut Muḥammad ‘Abīd ‘Abd Allāhal-Kabīsī pendapat yang kuat adalah pendapat Abu Yusuf dan Hilal yang menyatakan

bahwa baik wakaf maupun syaratnya sama-sama sah dengan pertimbangan bahwa syarat *istibdāl* harta benda wakaf tidak menghilangkan wakaf dan keabadiannya. Hal ini disebabkan karena wakaf dan keabadiannya tidak ditentukan oleh suatu harta benda tertentu, tetapi ditentukan oleh manfaat atau hasil yang didapat dari harta benda wakaf. Oleh karena itu, yang menjadi faktor utama dari keberadaan wakaf adalah manfaat atau hasil yang diperoleh dari harta benda wakaf itu sendiri. Selama harta benda wakaf bermanfaat untuk mawqūf ‘alayh maka selama itu pula wakaf tetap abadi, dan syarat *istibdāl* harta benda wakaf tidak untuk menghilangkan manfaat harta benda wakaf itu. Bahkan pada kasus tertentu, dengan *istibdāl* maka manfaat harta benda wakaf semakin berlipat.

Kategori kedua, wakif tidak mensyaratkan *istibdāl*, namun kondisi harta benda wakaf tidak dapat dimanfaatkan lagi, tidak memberikan hasil atau ada hasilnya tapi tidak sebanding dengan biaya pengelolaannya. Mayoritas ulama Hanafiyah membolehkan praktik *istibdāl* dalam kasus ini dengan syarat harus ada izin dari hakim berdasarkan kemaslahatan. Hakim berhak membuat keputusan untuk menggantikan harta benda wakaf yang sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi karena terdapat masalah yang besar bagi masyarakat muslim. Apabila masalah yang terjadi ini tidak diatasi, masyarakat muslim yang akan menanggung kerugian disebabkan harta benda wakaf yang tidak dapat dimanfaatkan dan dibiarkan begitu saja.

Kategori ketiga, *istibdāl* harta benda wakaf tidak disyaratkan oleh wakif, sedangkan kondisi harta benda wakaf masih bermanfaat dan menghasilkan, tetapi ada harta benda pengganti yang kondisinya lebih baik. Ulama Hanafiyah berbeda pendapat dalam menghukumi kasus ini. Pertama, menurut Ibnu Abidin dan Imam al-Hilwani, *istibdāl* harta benda wakaf dalam kasus ini tidak dibolehkan. Pendapat ini dipilih oleh al-Kamal bin al-Hammam, ia

berkata: “*Istibdāl* baik disyaratkan oleh wakif atau wakif tidak mensyaratkannya, namun harta benda wakaf tidak lagi bermanfaat bagi *mawqūf ‘alayh*, dalam masalah ini semua sepakat bolehnya *istibdāl*. Tetapi, jika wakif tidak mensyaratkan *istibdāl*, sementara harta benda wakaf masih bermanfaat, *istibdāl* atau pengantiannya dengan harta benda lain yang lebih baik tidak dibolehkan karena yang wajib adalah mengabadikan harta benda wakaf bukan melakukan *istibdāl*. Selain itu, dalam kasus ini tidak ditemukan alasan yang membolehkan dilaksanakannya *istibdāl* sebagaimana dibolehkannya *istibdāl* pada kategori pertama dengan alasan karena adanya syarat dari wakif, sedangkan pada kategori kedua karena alasan darurat. Kedua, menurut Abu Yusuf *istibdāl* harta benda wakaf dalam kasus ini dibolehkan karena lebih bermanfaat untuk wakaf dan tidak bertentangan dengan tujuan wakaf.

2. Mazhab Maliki

Dalam masalah *istibdāl*, ulama Malikiyah membedakan hukum *istibdāl* harta benda wakaf bergerak, harta benda wakaf tidak bergerak dan harta benda wakaf berupa masjid. Khusus masjid, mereka bersepakat bahwa *istibdāl* masjid mutlak dilarang. Untuk harta benda wakaf bergerak, mayoritas ulama Malikiyah memperbolehkan dilakukannya *istibdāl* dengan pertimbangan kemaslahatan. Dalam kitab al-Mudawwanah dijelaskan bahwa Imam Malik berkata: “Jika kuda yang diwakafkan untuk perang di jalan Allah menjadi lemah dan sakit-sakitan, kuda itu boleh dijual untuk mendapatkan kuda lain yang sehat dan kuat.” Ada juga pendapat lain yang melarang *istibdāl* harta benda wakaf bergerak. Namun demikian, mayoritas ulama Malikiyah berpendapat *istibdāl* harta benda wakaf bergerak boleh dilakukan bila telah rusak atau tidak berfungsi sebagaimana mestinya.

Dengan demikian, yang menjadi syarat *istibdāl* harta benda wakaf bergerak menurut ulama Malikiyah adalah harta benda wakaf tersebut tidak bisa dimanfaatkan lagi sesuai dengan

peruntukannya, meskipun dapat dimanfaatkan untuk tujuan lain. Misalnya, buku pengetahuan yang diwakafkan boleh dijual jika telah rusak dan tidak dapat digunakan untuk tujuan belajar. Di antara bentuk kelonggaran ulama Malikiyah dalam masalah *istibdāl* harta benda wakaf bergerak adalah mereka memperbolehkan menjual puing-puing bangunan masjid yang roboh yang tidak dibangun lagi, kemudian uang hasil penjualan itu digunakan untuk membantu pembangunan masjid lain atau puing-puing bangunan itu tidak dijual tetapi digunakan untuk membangun masjid lain.

Untuk harta benda wakaf tidak bergerak selain masjid, apabila harta benda wakaf itu masih bermanfaat atau menghasilkan, mayoritas ulama Malikiyah melarang *istibdāl*. Meskipun demikian, terdapat pengecualian yaitu kondisi darurat untuk kepentingan umum, seperti perluasan masjid, kuburan atau jalan umum. Dalam kondisi seperti itu, *istibdāl* diperbolehkan karena jika dilarang akan mendatangkan masalah yang besar kepada masyarakat umum. Sementara itu, untuk harta benda wakaf tidak bergerak yang sudah tidak bermanfaat dan tidak akan lagi memberikan hasil, sebagian ulama Malikiyah membolehkan *istibdāl* dalam kondisi itu. Mengenai hal ini, Ibnu Rusyd berpendapat bahwa apabila tanah wakaf sudah tidak memberikan hasil dan tidak mampu membangunnya kembali atau menyewakannya maka tidak dilarang menukarkannya dengan tanah lain yang menghasilkan. Akan tetapi, penukaran tersebut harus mendapat persetujuan dari *qādī* atau pemerintah setelah jelas alasannya agar *istibdāl* tidak disalahgunakan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab.

3. Mazhab Syafi'i

Dalam masalah *istibdāl* harta benda wakaf, mazhab Syafi'i mempunyai sikap yang sangat tegas dibandingkan mazhab lainnya sehingga terkesan mereka melarang *istibdāl* harta benda wakaf secara mutlak. Hal itu dilakukan demi menjaga kelestarian harta benda wakaf atau terjadinya penyalahgunaan

dalam pelaksanaannya. Ketegasan hukum dalam mazhab Syafi'i ini berdasarkan kepada prinsip wakaf yang menjadi pegangan dalam mazhab Syafi'i bahwa harta benda wakaf tidak boleh dijual, dihibahkan dan diwariskan berdasarkan hadis Umar bin Khattab yang mewakafkan tanah di Khaibar dan mensyaratkan tanah tersebut tidak boleh dijual, dihibahkan dan diwariskan. Tujuan wakaf yang telah dibuat tidak boleh diubah selain apa yang telah diniatkan oleh wakif. Mazhab ini melarang pelaksanaan *istibdāl* secara mutlak kerana penjualan atau penggantian akan membawa kepada hilangnya harta benda yang diwakafkan. Namun demikian, terdapat juga sebagian ulama mazhab Syafi'i yang membolehkan *istibdal* dengan syarat tanah wakaf pengganti mendatangkan hasil yang lebih bermanfaat daripada yang sebelumnya.

Dalam kitab al-Muhadhdhab disebutkan bahwa: "Jika seseorang mewakafkan masjid, lalu masjid itu rusak atau roboh sehingga tidak bisa digunakan untuk shalat, masjid itu tidak boleh dikembalikan kepada pemiliknya (wakif) dan tidak boleh dijual atau ditukar, sebab masjid itu telah menjadi milik Allah." Menurut ulama Syafi'iyah puing-puing reruntuhan masjid tersebut tetap harus dijaga dan disimpan untuk digunakan dalam membangun kembali masjid itu. Akan tetapi, apabila masjid itu tidak dibangun kembali, puing-puing reruntuhan tersebut digunakan untuk pembangunan masjid lain yang lokasinya berdekatan berdasarkan keputusan hakim.

Contoh lain yang menunjukkan bahwa ulama Syafi'iyah melarang keras *istibdāl* harta benda wakaf adalah mereka melarang penjualan harta benda wakaf yang tidak dapat dimanfaatkan lagi kecuali dengan cara mengkonsumsinya. Dalam kasus ini, mereka membolehkan harta benda wakaf tersebut dikonsumsi oleh para penerima manfaat wakaf, tetapi tidak boleh dijual. Berdasarkan pendapat tersebut, apabila harta benda wakaf berupa pohon yang kemudian mengering tak berbuah dan hanya bisa dimanfaatkan

untuk kayu bakar maka penerima manfaat wakaf berhak menjadikannya sebagai kayu bakar tetapi tidak boleh dijual. Sebab menurut pandangan mereka meskipun harta benda tersebut sudah tidak dapat dimanfaatkan lagi kecuali dengan mengkonsumsinya, namun tetap sebagai wakaf yang tidak boleh dijual.

Ulama syafi'iyah dalam kitab-kitabnya membahas masalah *istibdāl* harta benda wakaf bergerak meskipun hanya berkisar seputar hewan ternak yang sakit, pohon kurma yang telah kering atau batang pohon yang patah dan menimpa masjid sampai hancur sehingga manfaat harta benda wakaf tersebut hilang sama sekali. Dalam kitab al-Muhadhdhab disebutkan bahwa: "Apabila seseorang mewakafkan pohon kurma kemudian pohon itu kering atau mewakafkan hewan ternak kemudian sakit-sakitan karena umurnya atau batang kurma untuk tiang masjid kemudian lapuk, dalam kasus ini terdapat dua pendapat yang berbeda di kalangan ulama Syafi'iyah. Pendapat pertama, harta benda wakaf tersebut tidak boleh dijual, seperti yang sudah dijelaskan tentang masalah masjid. Pendapat kedua, harta benda wakaf tersebut boleh dijual karena sudah tidak dapat diharapkan manfaatnya maka menjualnya lebih baik daripada membiarkannya rusak tanpa ada gunanya. Hukum ini tidak berlaku dalam masalah masjid yang rusak sebagian karena meskipun masjid itu telah rusak masih bisa digunakan untuk shalat dan masih mungkin direnovasi sehingga dapat digunakan kembali untuk shalat. Apabila harta benda wakaf tersebut dijual, uang hasil penjualannya digunakan untuk membeli harta benda lain sebagai penggantinya."

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa ulama Syafi'iyah melarang penjualan atau *istibdāl* harta benda wakaf selama masih mendatangkan hasil sesedikit apapun, meskipun pengadilan mengizinkan penjualannya. Bahkan beberapa kitab mazhab Syafi'i melarang secara mutlak *istibdāl* harta benda wakaf. Dalil yang digunakan ulama Syafi'iyah dalam mendukung pendapat

mereka adalah sebagai berikut: Pertama, Hadis Rasulullah yang artinya: “Sesungguhnya tanah wakaf tidak boleh dijual, tidak boleh dihibahkan, dan tidak boleh diwariskan.” (H.R. Jamaah). Kedua, jika menjual harta benda yang masih bermanfaat tidak diperbolehkan maka menjualnya ketika telah rusak juga tidak diperbolehkan.

Pendapat mazhab Syafi'i yang melarang *istibdāl* harta benda wakaf, banyak menghambat pengembangan harta benda wakaf dan membawa dampak negatif karena menyebabkan banyaknya harta benda wakaf yang rusak dan tidak bermanfaat. Hal ini tentu mengakibatkan banyak tanah wakaf yang tidak terurus, terbengkalai, dan tidak menghasilkan apa-apa. Keadaan ini sangat berbahaya karena bertentangan dengan kemaslahatan *mawqūf 'alayh* dan kemaslahatan umat. Oleh karena itu, pelaksanaan *istibdāl* perlu mengambil semua pendapat ulama fikih tanpa terikat dengan satu mazhab.

4. Mazhab Hanbali

Menurut ulama Hanabilah *istibdāl* dibolehkan selama ada kondisi darurat yakni harta benda wakaf tersebut tidak dapat digunakan atau dimanfaatkan sesuai dengan tujuan diwakafkannya. Mereka berpendapat bahwa hukum asal penjualan harta benda wakaf adalah haram, namun tidak dilarang menjualnya jika dalam kondisi darurat demi menjaga tujuan wakaf. Apabila terjadi *istibdāl* (penjualan) harta benda wakaf karena ada kondisi darurat, uang hasil penjualan harta benda wakaf tersebut boleh digunakan untuk membeli harta benda apa saja yang memberikan hasil untuk *mawqūf 'alayh* meskipun harta benda tersebut tidak sama jenisnya dengan harta benda wakaf. Hal ini menurut mereka diperbolehkan karena yang terpenting adalah hasilnya yang banyak bukan pada kesamaan jenis harta benda pengganti dengan harta benda wakaf. Namun demikian, untuk hasilnya tetap harus digunakan untuk kemaslahatan yang menjadi tujuan diwakafkannya harta benda wakaf yang pertama.

Mereka juga membolehkan *istibdāl* tanpa membedakan antara harta benda wakaf bergerak maupun harta benda wakaf tidak bergerak. Bahkan mereka mengambil dalil hukum *istibdāl* harta benda wakaf tidak bergerak dari dalil yang mereka gunakan untuk menentukan hukum *istibdāl* harta benda wakaf bergerak. Sebagai contoh, mereka membolehkan *istibdāl* harta benda wakaf bergerak dan harta benda wakaf tidak bergerak dengan mendasarkan pada ijma yang membolehkan penjualan kuda yang diwakafkan untuk tujuan perang jika sudah tua dan lemah serta tidak bisa digunakan lagi untuk berperang, meskipun masih bisa digunakan untuk keperluan lain, seperti mengangkut barang dan sejenisnya. Jika menjual kuda wakaf tersebut dibolehkan, menjual harta benda wakaf lainnya baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak juga dibolehkan.

Khusus untuk harta benda wakaf berupa masjid, Ulama Hanabilah membolehkan penjualannya jika masjid tersebut tidak berfungsi sebagaimana mestinya, seperti terasa sempit atau mengalami kerusakan dan tidak dapat digunakan lagi. Setelah masjid itu dijual, uang hasil penjualannya dipakai untuk membangun masjid lain sebagai penggantinya. Ibnu Qudamah berkata: “Jika harta benda wakaf rusak, seperti rumah yang roboh, tanah yang gersang atau tidak subur, masjid di suatu kampung yang semua penduduknya telah pindah sehingga tidak dipergunakan lagi atau terlalu sempit untuk menampung jamaah serta tidak mungkin diperluas maka harta benda wakaf tersebut boleh dijual (*istibdāl*).” Tentang bolehnya *istibdāl* masjid ini, mereka berdalil bahwa Umar bin Khattab pernah memindahkan masjid di Kufah ke tempat lain dan menjadikannya sebagai pasar. Selain itu, menurut mereka *istibdāl* harta benda wakaf dengan pertimbangan kemaslahatan adalah untuk mempertahankan manfaat wakaf ketika harta benda wakaf yang asli tidak dapat lagi dipertahankan.

A. Pengaturan *Istibdāl* dalam Peraturan Perundang-Undangan tentang Wakaf

Pendapat fikih yang membolehkan *istibdāl* harta benda wakaf berdasarkan pertimbangan kemanfaatan harta benda wakaf, diakomodir oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang membolehkan penukaran harta benda wakaf demi menjaga manfaat harta benda wakaf. Hanya saja, kebolehan penukaran harta benda wakaf dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf diberi batasan, yaitu apabila digunakan untuk kepentingan umum sesuai dengan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan syariah serta telah memperoleh izin tertulis dari Menteri Agama atas persetujuan Badan Wakaf Indonesia. Selain alasan tersebut, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf menambahkan alasan lain dibolehkannya penukaran harta benda wakaf, yaitu harta benda wakaf tidak dapat dipergunakan sesuai dengan ikrar wakaf dan pertukaran dilakukan untuk keperluan keagamaan secara langsung dan mendesak.

Jika memperhatikan ketentuan tentang penukaran harta benda wakaf dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, semangat yang ditekankan adalah kehati-hatian dalam melakukan *istibdāl* atau penukaran harta benda wakaf. Kehati-hatian ini dimaksudkan agar jangan sampai penukaran harta benda wakaf menimbulkan dampak negatif yang merugikan wakaf.

Dalam rangka kehati-hatian itu, penukaran harta benda wakaf yang diusulkan oleh nazhir harus disertai dengan alasan yang kuat sesuai peraturan perundang-undangan. Penyebutan alasan ini menjadi sebuah keharusan untuk menghindari ada-

nya kepentingan atau keuntungan pribadi nazhir atau pihak penukar dalam pengajuan penukaran harta benda wakaf. Hal ini sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yaitu nazhir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri melalui Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan-alasan perubahan status/tukar menukar tersebut.

Alasan yang tepat saja dalam melakukan penukaran tanah wakaf belum dianggap cukup untuk keluarnya izin dari Menteri Agama, masih ada syarat lain yang harus dipenuhi terkait dengan tanah penukar, yaitu: a) harta benda penukar memiliki sertifikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan; b) nilai dan manfaat harta benda penukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula dengan perhitungan bahwa harta benda penukar memiliki Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) sekurang-kurangnya sama dengan NJOP harta benda wakaf dan harta benda penukar berada di wilayah yang strategis dan mudah untuk dikembangkan.

Untuk melakukan penukaran harta benda wakaf, nazhir mengajukan permohonan tukar ganti kepada Menteri Agama melalui Kantor Urusan Agama kecamatan setempat dengan menjelaskan alasan-alasan perubahan status/tukar menukar tersebut. Kepala KUA kecamatan meneruskan permohonan tersebut kepada Kantor Departemen Agama kabupaten/kota. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota setelah menerima permohonan tersebut membentuk tim dengan susunan dan maksud seperti telah disebutkan di atas, dan selanjutnya bupati/walikota setempat membuat surat keputusan. Kepala Kantor Departemen Agama kabupaten/kota meneruskan permohonan tersebut dengan dilampiri hasil penilaian dari tim kepada Kepala Kantor Wilayah Departemen Agama provinsi dan selanjutnya meneruskan

permohonan tersebut kepada Menteri Agama. Menteri Agama memberikan atau tidak memberikan izin secara tertulis kepada nazhir yang bersangkutan.

Sebagaimana telah dijelaskan bahwa pelaksanaan penukaran harta benda wakaf hanya dapat dilakukan setelah memperoleh izin tertulis dari Menteri Agama atas persetujuan dari Badan Wakaf Indonesia. Berdasarkan ketentuan tersebut, Badan Wakaf Indonesia telah menerbitkan Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Rekomendasi terhadap Permohonan Penukaran/ Perubahan Status Harta Benda Wakaf. Peraturan Badan Wakaf Indonesia Nomor 1 Tahun 2008 tersebut, pada pokoknya memberikan kewenangan kepada BWI untuk melakukan pemeriksaan dokumen penukaran harta benda wakaf dan penilaian penukaran harta benda wakaf, yaitu dengan melakukan evaluasi aspek administratif, aspek produktif dan aspek legal dan fikih.

Pertama, Aspek administratif. Kelengkapan administratif yang disyaratkan oleh BWI bertujuan untuk mendukung evaluasi pada aspek produktif dan aspek legal dan fikih. Misalnya mengenai alasan penukaran, perlu didukung dengan surat dukungan/persetujuan *mawqūf ‘alayh/wakif* sehingga alasan yang diajukan bukanlah alasan subyektif dari nazhir. Alasan tersebut kemudian dievaluasi secara bertahap oleh KUA serta tim yang dibentuk Bupati/Walikota setempat, yang kemudian memberikan keterangan/rekomendasi. Alasan penukaran tersebut merupakan kunci utama yang menentukan diperbolehkannya penukaran atau tidak. BWI akan melakukan evaluasi apakah alasan tersebut memenuhi ketentuan perundang-undangan sebagaimana telah dijelaskan di atas. Kelengkapan administrasi yang mendukung aspek ini sangat menjadi perhatian utama dari BWI, bahkan seringkali harus diperkuat dengan wawancara dan peninjauan langsung ke lapangan.

Kedua, evaluasi aspek produktif. Salah satu pertimbangan penting yang menentukan rekomendasi BWI adalah ada tidaknya alternatif terhadap rencana tukar menukar tersebut. BWI mengkaji berbagai alternatif pengembangan tanah wakaf asal, dibandingkan dengan rencana kerja nazhir terhadap tanah wakaf pengganti. Evaluasi ini semacam analisa biaya manfaat yang memperhitungkan bukan hanya faktor ekonomi tetapi juga religi, sosial dan budaya. Apabila rencana kerja nazhir yang dituangkan dalam permohonan ternyata merupakan alternatif terbaik, BWI akan mendukung tukar menukar tersebut. Sebaliknya, apabila BWI beranggapan ada alternatif lain yang lebih baik untuk pengembangan tanah wakaf asal, dan BWI berkemampuan merealisasikan alternatif tersebut maka tukar menukar harta benda wakaf dapat dihindari.

Ketiga, evaluasi aspek legal dan fikih dilakukan secara berlapis di BWI. Evaluasi aspek legal dilakukan oleh Divisi Kelembagaan yang menyusun kronologi, meneliti kelengkapan administratif serta data-data pendukung. Setelah semua data lengkap dibuatkan rekomendasi awal, kemudian diajukan dalam rapat pleno untuk diberikan pertimbangan dari aspek fikih, dengan mempertimbangkan seluruh aspek lain yang berkaitan. Sebagai contoh dari evaluasi aspek legal adalah apakah tanah pengganti memiliki bukti kepemilikan yang mutlak, misalnya bersertipikat hak milik.

Dalam rapat pleno tersebut ditentukan rekomendasi akhir dan tindak lanjut yang mungkin perlu diambil oleh berbagai divisi dalam menyikapi penukaran/perubahan status harta benda wakaf, serta memaksimalkan pemanfaatan produktif dari harta benda wakaf atau harta benda pengganti tersebut. Rekomendasi akhir ini disampaikan kepada Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama.

Ketentuan penukaran harta benda wakaf yang telah digariskan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf dan Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, harus diikuti dan tidak boleh dilanggar. Pelanggaran atas ketentuan penukaran harta benda wakaf, diancam pidana sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf Pasal 67 ayat (1) Setiap orang yang dengan sengaja menjaminkan, menghibahkan, menjual, mewariskan, mengalihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 atau tanpa izin menukar harta benda wakaf yang telah diwakafkan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

B. Model Istibdāl Wakaf dan Pengaruhnya terhadap Pengembangan Harta Benda Wakaf

Para fuqaha telah membahas instrumen-instrumen investasi yang dapat digunakan untuk mengembangkan wakaf, di antaranya dengan menggunakan instrumen *istibdāl*. Sebagai sebuah hasil ijtihad, *istibdāl* dalam pelaksanaannya memiliki beberapa model yang berbeda-beda, yaitu model *istibdāl* wakaf dengan harta benda pengganti yang sejenis, model *istibdāl* wakaf dengan harta benda pengganti yang tidak sejenis, model *istibdāl* wakaf parsial, dan model *istibdāl* wakaf kolektif. Seluruh model *istibdāl* wakaf tersebut bertujuan untuk mengembangkan harta benda wakaf agar lebih bermanfaat dan produktif. Untuk mengetahui efektifitas penggunaan model *istibdāl* wakaf tersebut dalam pengembangan harta benda wakaf, tulisan dalam bab ini membahas tentang keempat model *istibdāl* wakaf tersebut.

1. Model Istibdāl Wakaf dengan Harta Benda Pengganti yang Sejenis

Ketentuan mengenai harta benda pengganti yang harus sejenis ditegaskan dalam mazhab Hanafi. Mayoritas ulama Hanafiyah mensyaratkan bahwa harta benda pengganti harus sejenis dengan

harta benda wakaf supaya tidak terjadi penyalahgunaan. Ketentuan tentang harta benda pengganti yang harus sejenis dengan harta benda wakaf juga diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, yang menetapkan bahwa harta benda penukar memiliki sertipikat atau bukti kepemilikan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan nilai dan manfaat harta benda penukar sekurang-kurangnya sama dengan harta benda wakaf semula.

Berdasarkan ketentuan bahwa harta benda pengganti harus sejenis dengan harta benda wakaf, kasus-kasus penukaran harta benda wakaf yang terjadi seluruhnya ditukar dengan harta benda yang sejenis, seperti tanah wakaf ditukar dengan tanah wakaf, tanah wakaf yang di atasnya dibangun masjid, ditukar dengan tanah wakaf dan bangunan masjid, tanah wakaf yang di atasnya dibangun madrasah/sekolah, ditukar dengan tanah wakaf dan bangunan madrasah/sekolah, tanah wakaf yang di atasnya dibangun panti asuhan, ditukar dengan tanah wakaf dan bangunan panti asuhan, tanah wakaf pertanian, ditukar dengan tanah wakaf pertanian, dan tanah wakaf kuburan ditukar dengan tanah wakaf kuburan.

Tanah wakaf tersebut kebanyakan dimanfaatkan secara langsung untuk memberikan pelayanan ibadah dan sosial. Karena bersifat ibadah dan sosial maka tentu saja tidak menghasilkan keuntungan. Sebagai akibatnya, lembaga wakaf tidak memiliki uang yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatannya atau untuk biaya pemeliharaan atau perbaikan bangunan. Pemanfaatan wakaf secara langsung ini, menurut Monzer Qahf mencerminkan manfaat nyata atas harta benda wakaf itu sendiri. Hanya saja, lanjutnya, pemanfaatan wakaf secara langsung akan membutuhkan banyak biaya, misalnya untuk pemeliharaan dan renovasi yang biayanya harus bersumber dari luar harta benda wakaf itu sendiri karena harta benda wakaf tersebut tidak memberikan hasil.

Memang model pemanfaatan tanah wakaf seperti itu di-bolehkan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan ibadah dan sosial, bahkan dicontohkan oleh Rasulullah dengan membangun Masjid Quba dan Masjid Nabawi di Madinah. Hanya saja, perlu dilakukan peningkatan nilai aset dengan mengembangkan wakaf produktif. Misalnya di Jakarta dan kota-kota besar lainnya di Indonesia, tanah wakaf tentu saja memiliki nilai ekonomi yang tinggi sehingga bisa menjadi wakaf produktif atau wakaf langsung dan wakaf produktif secara bersamaan. Strategi pengembangan wakaf langsung dan wakaf produktif secara bersamaan di Jakarta dan kota-kota besar lainnya di Indonesia, terutama di lokasi yang strategis perlu menjadi terobosan dalam pengelolaan tanah wakaf sehingga fungsi tanah wakaf untuk kepentingan sosial, ibadah dan ekonomi dapat diwujudkan.

Model pengembangan wakaf langsung dan wakaf produktif ini banyak dilakukan oleh Singapura, seperti pembangunan wakaf Somerset Bencoolen pada tahun 2001. Wakaf ini awalnya merupakan sebuah masjid dan 4 buah toko yang sudah tidak layak pakai yang diwakafkan oleh Syed Omar bin Ali Aljunaid pada tahun 1845. Pembangunan ini mulai dilaksanakan dengan membangun kompleks komersial yang terdiri dari gedung 12 lantai, apartemen dengan 103 unit kamar di dalamnya, 3 unit kantor, 3 unit toko, dan 1 bangunan masjid yang modern yang dapat menampung 1.100 jamaah. Sumber dana yang digunakan dalam pembangunan ini berasal dari bayt al-māl dan investor. Dengan model pengembangan wakaf seperti ini, wakaf akan mendapatkan manfaat dari keuntungan hasil sewa kompleks komersial, dan pada saat yang sama wakaf mendapat manfaat dengan dibangunnya masjid yang baru dan modern.

Pengalaman Singapura dalam mengembangkan wakaf seperti contoh di atas, belum ditemukan di Indonesia. Dengan jumlah tanah wakaf yang banyak seharusnya Indonesia memiliki banyak bentuk

wakaf produktif yang dikembangkan. Minimnya pengetahuan nazhir tentang instrumen-instrumen investasi yang bisa digunakan untuk mengembangkan wakaf, menjadikan tanah wakaf belum dilihat sebagai investasi yang menguntungkan, padahal bicara wakaf secara ekonomi tidak terlepas dari persoalan investasi karena adanya keterkaitan antara wakaf dan investasi.

Keterkaitan antara wakaf dan investasi ini dapat dilihat antara lain dari: Pertama, salah satu bagian dari investasi adalah pembentukan modal yakni membuat proyek-proyek investasi. Hal yang sama juga dengan wakaf yang dalam pembentukannya, pembaharuannya dan penggantiannya adalah kegiatan pembentukan modal dan proyek investasi, sebagaimana pengertian dari bagian pertama definisi wakaf yaitu “*ḥabs al-aṣl*” atau menahan asal (pokok harta). Kedua, tujuan dari investasi adalah untuk memperoleh keuntungan. Tujuan investasi ini sama dengan tujuan wakaf yaitu memperoleh keuntungan untuk disalurkan kepada *mawqūf ‘alayh*, sebagaimana pengertian dari bagian kedua definisi wakaf yaitu “*tasbīl al-thamrah*” atau menyalurkan hasil.

Dengan kondisi tanah wakaf di Indonesia yang kebanyakan dimanfaatkan secara langsung untuk memberikan pelayanan ibadah dan sosial sehingga tidak menghasilkan keuntungan ekonomi, padahal lembaga wakaf juga memerlukan dana untuk membiayai kegiatan-kegiatannya maka harus ada jalan keluarnya. Salah satu jalan keluarnya adalah apabila terjadi penukaran harta benda wakaf, Kementerian Agama dan Badan Wakaf Indonesia mengupayakan penukarnya tidak hanya terbatas pada wakaf langsung tetapi ditambah dengan wakaf produktif atau kombinasi antara wakaf langsung dan wakaf produktif. Upaya yang dilakukan Kementerian Agama dan Badan Wakaf Indonesia tersebut telah berhasil mengubah pemanfaatan tanah wakaf yang sebelumnya hanya untuk memberikan pelayanan ibadah dan sosial, sekarang dimanfaatkan juga untuk wakaf produktif.

Sebagai contoh: Pertama, penukaran tanah wakaf yang sebelumnya hanya dimanfaatkan untuk masjid, setelah ditukar maka penukarnya selain masjid juga dibangun toko dan/atau gedung pertemuan untuk disewakan misalnya untuk resepsi pernikahan, seperti yang terjadi pada penukaran tanah wakaf Masjid Al-Istiqomah wa Hayatuddin di Jalan Kebon Melati V RT. 02 RW. 08 Kelurahan Kebon Melati Kecamatan Tanah Abang Kota Jakarta Pusat Provinsi DKI Jakarta dan masjid/mushalla di Kelurahan Duri Pulo Kecamatan Gambir Kota Jakarta Pusat Provinsi DKI Jakarta.

Kedua, penukaran tanah wakaf yang sebelumnya hanya dimanfaatkan untuk madrasah/sekolah, setelah ditukar maka penukarnya selain madrasah/sekolah juga dibangun aula dan gedung perkantoran, seperti yang terjadi pada kasus penukaran tanah wakaf madrasah/sekolah Yayasan Daarul Uluum Al-Islaamiah di Jalan Pedurenan Masjid III RT. 003 RW. 04 Kelurahan Karet Kuningan Kecamatan Setiabudi Kota Jakarta Selatan Provinsi DKI Jakarta.

Ketiga, penukaran tanah wakaf yang sebelumnya hanya dimanfaatkan untuk panti asuhan, setelah ditukar maka penukarnya selain panti asuhan juga ada bangunan toko, seperti yang terjadi pada kasus penukaran tanah wakaf panti asuhan di Jalan Ir. Soekarno Kelurahan Bendo Gerit Kecamatan Sananwetan Kota Blitar Provinsi Jawa Timur.

Ketiga contoh penukaran harta benda wakaf tersebut, telah menghasilkan kombinasi pengelolaan wakaf di atas tanah penukar, yaitu pengelolaan wakaf yang bersifat ibadah dan sosial serta pengelolaan wakaf yang bersifat ekonomi/bisnis. Model pengelolaan wakaf seperti ini menurut Tahir Azhary sangat ideal karena sebagian tanah wakaf yang strategis itu digunakan untuk keperluan ibadah dan sosial secara permanen, dan sebagian lagi digunakan untuk pengembangan tanah wakaf itu dalam arti

optimalisasi tujuan wakaf itu sendiri, dengan kata lain mengelola tanah-tanah wakaf itu secara produktif.

2. Model *Istibdāl* Wakaf dengan Harta Benda Pengganti yang Tidak Sejenis

Menurut mazhab Hanbali apabila terjadi *istibdāl* harta benda wakaf, harta benda penggantinya tidak disyaratkan dari jenis harta yang sama dengan harta benda wakaf karena harta benda pengganti diperhitungkan dari sisi pendapatan dan hasilnya yang banyak bukan pada kesamaan jenis harta. Namun, untuk hasilnya tetap harus digunakan untuk kemaslahatan yang menjadi tujuan diwakafkannya harta benda wakaf yang pertama.

Pandangan mazhab Hanbali ini cocok untuk dilaksanakan pada kasus *istibdāl* yang terjadi di kota besar seperti Jakarta. Jika harta benda pengganti harus sejenis dengan harta benda wakaf seperti tanah wakaf harus diganti dengan tanah lagi, akan ada kesulitan mendapatkan tanah pengganti terutama jika tanah wakaf itu letaknya strategis karena tanah-tanah yang ada di lokasi itu sudah dimanfaatkan seluruhnya. Jika tanah wakaf itu kemudian diganti dengan tanah yang lokasinya jauh dan tidak strategis maka sulit untuk dikembangkan menjadi wakaf produktif sehingga tidak sesuai dengan konsep *istibdāl* sebagai instrumen pengembangan harta benda wakaf. Oleh karena itu, penggunaan mazhab Hanbali bisa menjadi solusi atas permasalahan *istibdāl* tersebut. Dengan mengikuti pendapat mazhab Hanbali, tanah wakaf itu tidak harus ditukar dengan tanah lagi tapi bisa ditukar dengan harta benda selain tanah yang dapat dimanfaatkan dalam jangka waktu yang lama, seperti ditukar dengan unit strata title yang berada di lokasi yang strategis.

Model *istibdāl* wakaf ini akan memberikan manfaat atau keuntungan yang besar untuk wakaf. Meskipun dengan model *istibdāl* ini bisa jadi secara kuantitatif luas tanah wakaf menjadi berkurang. Sebagai contoh tanah wakaf yang berada di lokasi

strategis di Jakarta misalnya seluas 7.000 M². Jika tanah wakaf itu ditukar dengan unit strata title, bisa jadi hanya akan mendapatkan luasan strata title sebesar 700 M². Tapi coba kita perhatikan: Pertama, Nilai Jual Objek Pajak (NJOP) per meter persegi unit strata title seluas 700 M² tadi itu akan lebih tinggi dari NJOP tanah wakaf yang 7.000 M². Tentu saja NJOPnya lebih tinggi karena diatas tanah tersebut berada gedung dengan fasilitas lebih mewah dari tanah wakaf yang 7.000 M².

Kedua, lokasi unit strata title seluas 700 M² itu berada di lokasi yang lebih strategis daripada tanah wakaf yang 7.000 M² karena gedung strata title yang direncanakan secara profesional pasti memilih lokasi yang strategis sehingga menimbulkan minat beli bagi para investor. Ketiga, dibandingkan dengan tanah wakaf yang 7.000 M², aset unit strata title akan lebih mudah disewakan dengan *Return On Investment (ROI)* atau *Internal Rate of Return (IRR)* yang lebih tinggi. Dengan demikian, aset wakaf menjadi lebih produktif sehingga dana hasil sewa tersebut bisa untuk membeli tanah di tempat lain sebagai wakaf untuk kepentingan umat, seperti untuk sekolah/madrasah, tempat ibadah, panti asuhan dan lain-lain.

Selama ini yang sering terjadi adalah apabila ada aset tanah wakaf yang berada di lokasi strategis di pusat bisnis kota besar misalnya seluas 5.000 M², kemudian dengan alasan tertentu tanah wakaf itu oleh investor ditukar dengan tanah misalnya seluas 15.000 M² yang berada di lokasi yang jauh dan tidak strategis. Dalam kasus *istibdāl* ini, terkesan memang aset tanah wakaf menjadi bertambah. Tapi tentu saja tanah penukar tersebut nilainya rendah dan tidak menghasilkan, atau ada hasilnya tapi sedikit. Sementara sang investor sudah bisa menghasilkan uang per bulan dari tanah yang 5.000 M² dari uang sewa gedung yang dibangun sekian lantai. Model *istibdāl* seperti itu seharusnya tidak digunakan karena aset wakaf yang strategis harus dijaga dan dipertahankan untuk dikelola dan dikembangkan menjadi aset wakaf produktif.

Kalaupun terpaksa harus dilakukan *istibdāl*, penggantinya harus merupakan aset yang bernilai tinggi dan berada di tempat yang strategis.

Di Malaysia, *istibdāl* wakaf dengan harta benda pengganti yang tidak sejenis telah dipraktikkan. Sebagai contoh kasus *istibdāl* 3 lot tanah wakaf yang terjadi karena proyek perluasan Bandara Sultan Abdul Halim di Kedah. Ketiga lot tanah wakaf tersebut merupakan sawah yang keuntungannya atau hasilnya disalurkan kepada tiga pihak yang berbeda. Lot-lot tanah wakaf yang terkena pengambilan ialah: Pertama, lot 35 GM1002 mukim Titi Gajah, daerah Kota Setar. Hasil yang diperoleh dari lot inidialurkan kepada Masjid Tuan Hussin Titi Gajah. Kedua, lot 783 H.S(M) 600/87 mukim Titi Gajah, daerah Kota Setar. Hasil dari pertanian yang diusahakan di tanah ini disalurkan kepada Sekolah Menengah Agama Maktab Mahmud. Ketiga, lot 121 SP 8907 mukim Titi Gajah, daerah Kota Setar. Lot ini hasilnya disalurkan untuk keperluan Masjid Bukit Pinang. Ketiga lot tanah wakaf tersebut telah diambil dengan diberikan kompensasi oleh pihak berkuasa sebanyak RM.315.000,00.

Dengan kompensasi yang diperoleh tersebut pihak Majelis Agama Islam Kedah (MAIK) telah membeli satu lot bangunan ruko, yaitu lot 16-H.S (M) 1634 PT 584 di Taman Angsana, mukim Bandar Pokok Sena, daerah Pokok Sena sebagai pengganti tanah wakaf asal yang terkena pengambilan. Ruko ini telah disewakan oleh MAIK dan hasil bulanan yang diperoleh disalurkan kepada ketiga pihak yang sama sebagaimana yang ditetapkan oleh wakif. Pelaksanaan *istibdāl* wakaf ini bukan saja memberi kenyamanan dan memenuhi keperluan masyarakat di lapangan terbang tersebut, bahkan ketiga pihak penerima hasil wakaf turut mendapat faedah yang lebih disebabkan hasil sewaan dari rumah ruko yang dibeli sebagai pengganti adalah lebih banyak dibandingkan hasil yang diperoleh dari pertanian sawah.

Kasus *istibdāl* wakaf yang terjadi di Malaysia sebagaimana disebutkan di atas, sangat menarik untuk dijadikan perbandingan dengan *istibdāl* yang terjadi di Indonesia. Di Indonesia banyak ditemukan sawah yang diwakafkan untuk kepentingan masjid atau hasil dari sawah itu digunakan untuk membiayai keperluan-keperluan masjid misalnya untuk biaya pemeliharaan atau perbaikan bangunan masjid. Ketika terjadi *istibdāl* atas sawah itu, masih banyak masyarakat yang beranggapan bahwa penggantinya harus berupa sawah lagi tidak boleh diganti dengan yang selain sawah, padahal jika memang tujuannya untuk mendapatkan penghasilan yang akan digunakan untuk membiayai keperluan-keperluan masjid, pelaksanaan *istibdāl* harus menekankan aspek keuntungan atau hasil bukan kepada kesamaan jenis harta benda.

Dalam kasus *istibdāl* wakaf yang terjadi di Malaysia tersebut, dua bidang sawah yang diwakafkan untuk membiayai keperluan masjid dan satu bidang sawah yang diwakafkan untuk membiayai keperluan sekolah agama, ditukar atau diganti dengan harta benda pengganti yang tidak sejenis dalam hal ini adalah bangunan ruko karena panghasilan atau keuntungan dari ruko ini lebih besar daripada hasil sawah.

3. Model *Istibdāl* Wakaf Parsial

Dalam mazhab Hanbali *istibdāl* wakaf dapat dilakukan dengan menjual sebagian tanah wakaf, dan uang hasil penjualannya digunakan untuk membiayai pengembangan sisa dari tanah wakaf tersebut yang tidak dijual. *Istibdāl* wakaf ini disebut dengan *istibdāl* wakaf parsial. Menurut Monzer Qahf menjual sebagian tanah wakaf untuk mengembangkan sebagiannya lagi dapat menyediakan likuiditas dana bagi wakaf yang memungkinkan dengan dana itu membangun sebagian tanah wakaf yang tidak dijual. Dengan demikian, terjadi perubahan wakaf dari yang semula terbengkalai atau sedikit hasilnya menjadi produktif dan menghasilkan. Selanjutnya, ia menyatakan bahwa *istibdāl* wakaf

parsial merupakan model *istibdāl* yang esensial untuk diterapkan terutama untuk tanah wakaf yang berada di perkotaan dan letaknya strategis yang harga tanahnya mahal sehingga uang hasil penjualan sebagian tanah wakaf itu cukup untuk membiayai pembangunan gedung (misalnya gedung perkantoran) di atas tanah wakaf yang tersisa. Dengan begitu, model *istibdāl* ini akan meningkatkan pendapatan wakaf dari hasil sewa gedung perkantoran itu.

Istibdāl wakaf parsial ini telah dipraktikkan di Singapura. Sebagai contoh, MUIS menjual sebagian aset wakafnya untuk mengembangkan sebagian aset wakaf lainnya. Mayoritas fuqaha memang melarang penjualan aset wakaf, tetapi menurut Shamsiah Abdul Karim meskipun menjual aset wakaf untuk mengembangkan aset wakaf yang lain bukan sebuah keputusan yang populer, namun terkadang hal ini bisa menjadi solusi utama untuk menjaga agar aset wakaf tetap bermanfaat. Ia berpendapat bahwa penjualan aset wakaf hanya dapat dilakukan jika wakaf memiliki lebih dari satu aset. Contohnya apa yang telah dilakukan MUIS dalam membangun aset Wakaf Jabbar di Jalan Duku. MUIS membangun aset wakaf ini pada tahun 1991 dan selesai tahun 1993. Bangunan wakaf ini terdiri dari 4 unit rumah berlantai tiga seharga 1,6 juta dollar Singapura. Untuk membayar biaya pembangunan ini, 2 unit bangunan tersebut dijual.

Meskipun dalam kasus ini aset wakaf berkurang, tetapi nilai aset wakaf meningkat. Nilai bersih aset wakaf meningkat dari 14.821 dollar Singapura pada tahun 1990 menjadi 2,8 juta dollar Singapura pada tahun 2006. Pendapatan dari aset wakaf tersebut juga mengalami peningkatan. Jika pada tahun 1990 pendapatan dari hasil sewa sebesar 68 dollar Singapura, meningkat menjadi 106.357 dollar Singapura pada tahun 2006. Hal ini menunjukkan pendapatan wakaf meningkat sampai 1.563%. Keuntungan menggunakan model *istibdāl* ini adalah biaya pembangunan wakaf tersebut seluruhnya dibayar dari uang hasil penjualan aset wakaf

sehingga wakaf tidak memiliki utang, sedangkan kerugiannya adalah berkurangnya tanah wakaf. Meskipun tanah wakaf berkurang tetapi nilai bersih aset wakaf meningkat sampai 2,8 juta dollar Singapura sebagaimana disebutkan di atas.

Praktik *istibdāl* wakaf parsial seperti yang dilakukan oleh MUIS tersebut, belum terjadi di Indonesia bahkan dianggap sebagai tindakan menjual harta benda wakaf yang dilarang dalam fikih dan undang-undang wakaf. Sebagai contoh misalnya kasus penjualan tanah wakaf yang terjadi di Pontianak. Dalam kasus ini, tanah wakaf seluas ± 500 M2 dijual oleh ahli waris wakif kepada seorang pengembang. Oleh pengembang tanah itu dibangun ruko dua lantai terdiri dari 4 unit ruko. Setelah pengembang mengetahui bahwa tanah itu adalah wakaf yang tidak boleh diperjualbelikan, pengembang menawarkan solusi kepemilikan ruko dibagi dua, yaitu 2 unit ruko menjadi milik pengembang dan 2 unit lagi menjadi milik wakaf. Namun demikian, solusi yang ditawarkan oleh pengembang ditolak karena dianggap bertentangan dengan larangan dalam fikih dan undang-undang wakaf bahwa tanah wakaf tidak boleh dijual.

Seharusnya contoh kasus tersebut tidak hanya semata-mata dilihat dari tindakan menjual harta benda wakaf yang memang tidak diperbolehkan, namun harus juga dilihat dari upaya untuk pengembangan harta benda wakaf. Oleh karena itu, tindakan menjual harta benda wakaf dalam kasus tersebut harus dimaknai sebagai *istibdāl* seperti yang terjadi di Singapura sebagaimana contoh di atas. Model *istibdāl* ini disebut dengan *istibdāl* wakaf parsial. Model *istibdāl* wakaf parsial ini dapat digambarkan sebagai berikut: Dalam contoh kasus yang terjadi di Pontianak sebagaimana disebutkan di atas. Tanah wakaf seluas ± 500 M2 itu separuhnya, yaitu seluas 250 M2 dijual kepada pengembang. Uang hasil penjualan itu digunakan untuk biaya pembangunan ruko yang dibangun di atas tanah wakaf yang tersisa, yaitu seluas 250 M2. Penerapan *istibdāl* wakaf parsial dalam kasus ini sebagai solusi agar

tanah wakaf itu dikelola dan dikembangkan lebih optimal sehingga memberikan manfaat yang besar untuk *mawqūf ‘alayh*. Apalagi faktanya tanah wakaf itu meskipun letaknya strategis tetapi tidak dimanfaatkan secara optimal sesuai dengan fungsi wakaf, yaitu mewujudkan potensi dan manfaat ekonomis harta benda wakaf untuk kepentingan ibadah dan untuk memajukan kesejahteraan umum.

4. Model Istibdāl Wakaf Kolektif

Istibdāl wakaf kolektif maksudnya penukaran sejumlah aset wakaf yang tidak produktif atau tidak bermanfaat dengan satu aset wakaf yang produktif atau yang bermanfaat. Konsep wakaf menekankan bahwa aset wakaf harus dikelola dan dikembangkan agar menghasilkan pendapatan yang berkesinambungan dan berkelanjutan kepada *mawqūf ‘alayh*. Oleh karena itu, mekanisme pembangunan aset wakaf yang melibatkan administrasi dan pengelolaan tanah wakaf yang tersebar di berbagai lokasi secara lebih efisien dan sistematis harus diberi perhatian yang serius oleh nazhir. Terdapat banyak aset wakaf yang belum dikelola dan dikembangkan secara efektif. Aset wakaf ini sebaiknya disatukan dalam satu kumpulan aset dan dikelola secara produktif dengan menggunakan mekanisme *istibdāl*.

Contoh *istibdāl* wakaf kolektif adalah kasus penukaran tanah wakaf seluas 897 M2 yang di atasnya berdiri bangunan 3 (tiga) masjid dan 5 (lima) mushalla yang terletak di Kelurahan Duri Pulo Kecamatan Gambir Kota Jakarta Pusat Provinsi DKI Jakarta.

Tanah wakaf berserta bangunan masjid dan mushalla tersebut ditukar dengan tanah penukar seluas 2.500 M2 berupa tanah darat dalam satu hamparan atau areal yang strategis, terletak di antara Jalan Duri Pulo dan Jalan Cibunar Ujung, Peta Bidang Tanah Nomor 112/P/2011 tanggal 20 Mei 2012 dengan luas keseluruhan 63.541 M2 atas nama PT. Duta Pertiwi, Tbk (dalam proses sertipikasi di Kantor Pertanahan Kota Jakarta Pusat Nomor 1574/6.31.200/

VI/ 2012 tanggal 21 Juni 2012), dan satu unit bangunan Gedung Islamic Center seluas 1.500 M² terdiri dari tiga lantai, yaitu lantai satu seluas 600 M², peruntukan aula, kantor takmir, tempat wudhu, toilet dan gudang, lantai dua dan lantai tiga seluas 900 M², peruntukan masjid, serta dana tunai sebesar Rp.300.000.000 untuk membangun 6 toko di halaman masjid.

Kasus *istibdāl* wakaf kolektif tersebut, telah mengembangkan aset wakaf menjadi lebih luas, letaknya lebih strategis, nilainya lebih tinggi dan aset wakaf menjadi lebih bermanfaat dan produktif. Contoh lain *istibdāl* wakaf kolektif terjadi di Singapura, MUIS menggunakan instrumen *istibdāl* wakaf kolektif dalam mengembangkan tanah wakaf, yaitu dengan menukarkan 20 tanah wakaf yang nilainya rendah dan hasilnya sedikit menjadi tanah wakaf yang nilainya tinggi dan hasilnya banyak.

Proyek *istibdāl* ini dilaksanakan oleh Warees dengan menerbitkan S\$25 juta sukuk *mushārah* untuk membeli sebuah bangunan di 11 Beach Road guna menggantikan 20 tanah wakaf tersebut yang terletak di kawasan yang tidak berpotensi dan berada di luar zona perdana pembangunan. Sukuk ini merupakan sukuk pertama di Singapura untuk membeli bangunan 6 lantai seharga S\$31,5 juta atau S\$919 per meter. Setiap wakaf yang terkena *istibdāl* dalam proyek ini, berhak memiliki saham atas aset wakaf tersebut. Adapun pendistribusian hasil pengelolaan wakaf ditentukan berdasarkan jumlah kontribusi saham yang dimiliki.

Bangunan tersebut memiliki enam lantai, satu lantai digunakan sebagai kantor Warees Investments dan sisanya disewakan sebagai kantor bagi perusahaan lain. Manfaat *istibdāl* ini adalah aset wakaf yang memiliki nilai yang rendah serta kurang produktif ditukar dengan aset yang memiliki kualitas tinggi, selain itu aset yang bernilai rendah tersebut (kurang lebih bernilai S\$ 10.000) dapat diselamatkan dan dapat berkontribusi dalam instrumen pembangunan aset umat.

Dalam proyek pengembangan wakaf seperti yang dilakukan oleh MUIS sebagaimana contoh di atas, menunjukkan bahwa tanah wakaf yang kurang bermanfaat karena nilainya rendah dan hasilnya sedikit tetap masih bisa dikembangkan sehingga bernilai tinggi dan hasilnya banyak, yaitu dengan menggunakan instrumen *istibdāl*. Yang menarik adalah *istibdāl* dalam contoh kasus tersebut dilakukan atas sejumlah bidang tanah wakaf yang dikelola oleh beberapa nazhir, kemudian diganti dengan satu bidang tanah wakaf yang bernilai tinggi. Tanah wakaf pengganti itu kemudian dibangun gedung perkantoran yang dibiayai dari dana sukuk yang diterbitkan oleh Warees. Para nazhir tanah wakaf tersebut berhak memiliki saham atas aset wakaf tersebut dan mendapatkan hasil pengelolaan sesuai dengan jumlah saham yang dimiliki oleh setiap nazhir.

Model *istibdāl* wakaf seperti itu sangat mungkin untuk dilaksanakan di Indonesia, mengingat masih banyak tanah wakaf di Indonesia yang belum dikelola secara produktif, atau sudah dikelola tapi hasilnya sedikit, atau terkena proyek pembangunan untuk kepentingan umum, seperti banyaknya tanah wakaf yang dibebaskan untuk proyek pembangunan jalan tol sehingga harus dilakukan *istibdāl*. Untuk lebih mengoptimalkan hasil dari *istibdāl* dan untuk mewujudkan bentuk wakaf produktif, sejumlah tanah wakaf itu ditukar dengan satu bidang tanah dan bangunan wakaf produktif seperti yang telah dilakukan oleh Warees. Dengan model *istibdāl* wakaf ini, aset wakaf yang sebelumnya tidak produktif berubah menjadi produktif yang hasil pengelolaannya dapat digunakan untuk membeli tanah sebagai wakaf dan membiayai pembangunan masjid, musholla, sekolah/madrasah dan sebagainya di atas tanah wakaf tersebut.

Ketentuan hukum *istibdāl* wakaf dalam fikih menjadi perdebatan ulama fikih, di antara mereka ada yang membolehkan dan ada juga yang melarang dengan argumentasi masing-

masing. Hanya saja, pendapat yang membolehkan *istibdāl* wakaf lebih dapat diterima karena sesuai dengan tujuan hukum Islam yaitu terwujudnya kemaslahatan. Atas dasar pertimbangan kemaslahatan itulah, peraturan perundang-undangan tentang wakaf juga membolehkan *istibdāl* wakaf. Hanya saja, model *istibdāl* wakaf yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang wakaf belum mengakomodir semua model *istibdāl* wakaf yang ada dalam fikih, seperti *istibdāl* wakaf parsial dan *istibdāl* wakaf dengan harta benda pengganti yang tidak sejenis. Sesungguhnya, apabila model-model *istibdāl* wakaf itu memang menjadikan harta benda wakaf lebih berkembang, lebih maslahat atau lebih bermanfaat, dan lebih produktif maka seharusnya peraturan perundang-undangan tentang wakaf mengakomodirnya agar menjadi sah dan legal untuk dilaksanakan.

