

Tinjauan Yuridis terhadap Kepastian Hukum dalam Sengketa Pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap

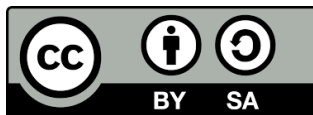
Achmad Sofyan*, Fernando Silalahi, Diana Ria Winanti Napitupulu

Universitas Kristen Indonesia, Indonesia

Email: sofyan.tlacap@gmail.com*, fernando.irsh@yahoo.com, diana.napitupulu@uki.ac.id

Keywords:

legal certainty, waqf, dispute, nazhir, hospital.



This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.

Copyright © 2026 by Author. Published by Riviera Publishing

Kata Kunci:

kepastian hukum, wakaf, sengketa, nazhir, rumah sakit.

Abstract

Waqf assets support sustainable public services, but institutional conflicts may create uncertainty regarding their legal status and management authority. This study aims to examine legal certainty in the management dispute of Fatimah Islamic Hospital in Cilacap, identify its causes, and formulate legal remedies. This normative legal research applies statutory, conceptual, case, and historical approaches. Legal materials were collected through document studies, then analyzed qualitatively using grammatical, systematic, historical, and teleological interpretation, legal syllogism, and Gustav Radbruch's theory of legal certainty, justice, and utility. The findings reveal that the dispute does not arise from a legal vacuum or uncertainty over the asset's status as waqf property. Instead, it concerns legal representation and management legitimacy caused by overlapping foundation and nazhir roles, institutional dualism, weak administrative synchronization, and ineffective preventive supervision. Litigation has produced formal legal certainty partially because court decisions have not been followed by integrated institutional and administrative harmonization. Consequently, prolonged conflict obstructs hospital governance and diminishes the social benefits of productive waqf. The study concludes that substantive legal certainty requires clear separation of waqf and foundation assets, confirmation of the legitimate nazhir, stronger BWI mediation and supervision, and coordinated post-judgment measures involving the Ministry of Religious Affairs and BPN.

Abstrak

Aset wakaf mendukung pelayanan publik berkelanjutan, tetapi konflik kelembagaan dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai status hukum dan kewenangan pengelolaannya. Penelitian ini bertujuan menganalisis kepastian hukum dalam sengketa pengelolaan Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap, mengidentifikasi penyebabnya, dan merumuskan upaya penyelesaian yang tepat. Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan historis. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dikumpulkan melalui studi kepustakaan serta analisis dokumen, kemudian dianalisis secara kualitatif menggunakan penafsiran gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis, silogisme hukum, serta teori Gustav Radbruch mengenai kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sengketa tidak bersumber dari kekosongan hukum ataupun perubahan status aset sebagai harta wakaf, melainkan dari persoalan representasi hukum dan legitimasi pengelolaan akibat tumpang tindih peran yayasan dan nazhir, dualisme kelembagaan, lemahnya sinkronisasi administrasi, serta belum efektifnya pengawasan preventif. Litigasi baru menghasilkan kepastian hukum formal secara parsial karena putusan belum diikuti harmonisasi kelembagaan dan administrasi yang terpadu. Konflik berkepanjangan akhirnya menghambat tata kelola rumah sakit dan mengurangi kemanfaatan

sosial wakaf produktif bagi pelayanan kesehatan masyarakat. Penelitian menyimpulkan bahwa kepastian hukum substantif memerlukan pemisahan tegas aset wakaf dari kekayaan yayasan, penetapan nazhir yang sah, penguatan mediasi dan pengawasan BWI, serta koordinasi pascaputusan antara Kementerian Agama dan BPN secara efektif, terpadu, dan berkelanjutan.

PENDAHULUAN

Tanah memiliki peran yang sangat penting dalam menunjang kehidupan manusia, baik dari aspek sosial, ekonomi, maupun budaya (Anbiya et al., 2024; Hapsari et al., 2025; Hasan, 2025; Sundari et al., 2023). Dalam hukum positif Indonesia, status tanah pada umumnya terbagi menjadi dua kategori, yakni tanah yang berstatus sebagai tanah negara dan tanah yang berstatus sebagai tanah hak

Namun, semakin meningkatnya kebutuhan masyarakat terhadap tanah, semakin besar pula potensi timbulnya permasalahan pertanahan. Dalam praktik kehidupan sehari-hari, sertifikat tanah sering kali menjadi objek sengketa yang bahkan berlanjut hingga proses peradilan (Arto et al., 2026; Herlintang et al., 2025; Nurfransiska et al., 2022; Rahman et al., 2025). Hal ini disebabkan tanah memiliki fungsi strategis dalam kehidupan masyarakat, sehingga mendorong sebagian orang untuk memperoleh tanah dengan berbagai cara, termasuk dengan melakukan penyerobotan atas tanah milik orang lain. Persengketaan tanah dapat menimbulkan konflik berkepanjangan antar warga masyarakat yang bersengketa, bahkan berlanjut hingga ke ahli warisnya. Akar persoalan biasanya terletak pada klaim mengenai siapa yang lebih berhak atas tanah tersebut, sehingga masing-masing pihak berupaya membuktikan hak kepemilikannya.

Kondisi tersebut menegaskan semakin pentingnya jaminan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah (Avivah et al., 2022; Febriyanti, 2026; Ma'ruf, 2026; Munira & Kasmanita, 2026; Setiadi et al., 2026; Tajarudin et al., 2026). Untuk mencapai hal ini, diperlukan mekanisme pendaftaran tanah yang menghasilkan sertifikat hak atas tanah sebagai alat bukti yang kuat atas kepemilikan hak tersebut. Secara normatif, hal ini telah ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), khususnya Pasal 19 ayat (1), yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketentuan ini kemudian dipertegas dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa sertifikat tanah merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis suatu bidang tanah.

Berdasarkan uraian mengenai status tanah di Indonesia, tanah hak dapat dibedakan menjadi dua kategori, yakni hak atas tanah yang bersifat tetap dan hak atas tanah yang bersifat sementara. Hak atas tanah yang bersifat tetap diatur dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang meliputi hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, dan hak memungut hasil hutan. Sementara itu, hak atas tanah yang bersifat sementara diatur dalam Pasal 53 UUPA, yang mencakup hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, dan hak sewa tanah pertanian.

Sifat sementara dari hak atas tanah tersebut menunjukkan bahwa pada waktunya hak-hak tersebut akan dihapuskan sebagai lembaga hukum, karena dianggap tidak sesuai dengan

asas-asas Hukum Tanah Nasional yang berlandaskan pada fungsi sosial tanah. Secara konstitusional, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah memberikan landasan dalam Pasal 33 ayat (3), yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” Dari ketentuan dasar ini dapat dipahami bahwa tujuan utama pemanfaatan bumi, air, dan ruang angkasa beserta kekayaan alamnya adalah untuk kemakmuran masyarakat.

Sebagai perwujudan dari amanat konstitusi tersebut, lahirlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang menjadi dasar pembaruan hukum agraria nasional. Dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, ditegaskan bahwa “Bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam di dalamnya pada tingkat yang tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.”. Negara selaku badan penguasa memiliki kewenangan untuk mengendalikan dan mengarahkan pengelolaan fungsi bumi, air, ruang angkasa, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Kewenangan tersebut dilakukan melalui penguasaan secara yuridis publik, dengan tujuan agar pemanfaatannya sejalan dengan peraturan dan kebijakan yang berlaku, serta tetap mengedepankan asas kemakmuran rakyat. Hal ini sejalan dengan Pasal 2 ayat (1) UUPA, yang menegaskan bahwa bumi, air, dan ruang angkasa pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.

Dalam konteks perdata, pemindahan penguasaan hak atas tanah dapat terjadi melalui perbuatan hukum yang menyebabkan peralihan hak atas tanah. Bentuk perbuatan hukum tersebut antara lain melalui jual beli, warisan, hibah, wakaf, tukar-menukar, dan lelang. Peralihan hak ini mengakibatkan berpindahnya hak atas penguasaan dari satu subjek hukum kepada subjek hukum lainnya, baik secara sukarela melalui perjanjian maupun karena hukum.

Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Salah satu bentuk perbuatan hukum dalam pemindahan penguasaan hak atas tanah adalah wakaf. Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017, wakaf dimaknai sebagai perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau untuk jangka waktu tertentu sesuai dengan kepentingannya, guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariah.

Adapun menurut pandangan Moh. Anwar, wakaf adalah menahan suatu barang agar tidak diperjualbelikan, diberikan, atau dipinjamkan oleh pemiliknya, dengan tujuan untuk diambil manfaatnya bagi kepentingan tertentu yang dibenarkan oleh syariat. Dalam hal ini, barang yang diwakafkan harus tetap bentuknya, sedangkan hasil/manfaatnya dapat digunakan oleh penerima wakaf (maukuf ‘alaih) baik perorangan maupun masyarakat umum.

Menurut Majelis Ulama Indonesia (MUI), wakaf dipahami sebagai penyerahan tanah atau benda lain yang dapat dimanfaatkan oleh umat Islam tanpa merusak atau menghabiskan pokoknya, untuk kemudian diserahkan kepada seseorang atau badan hukum agar digunakan

bagi kepentingan umat. Contohnya, wakaf tanah untuk pembangunan masjid, madrasah, pondok pesantren, maupun asrama yatim piatu.

Keberadaan wakaf ditegaskan dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Pasal 49, yang memuat beberapa ketentuan penting: Hak milik tanah atau badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui serta dilindungi. Badan-badan tersebut juga dijamin memperoleh tanah yang cukup untuk mendukung kegiatan keagamaan maupun sosialnya. Untuk kepentingan peribadatan dan keperluan suci lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 UUPA, tanah yang dikuasai langsung oleh negara dapat diberikan dengan status hak pakai. Perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah.

Selanjutnya, keterkaitan pertanahan dengan kebutuhan ibadah dan kepentingan suci, termasuk perwakafan tanah, mendapatkan perhatian dalam hukum agraria nasional. Hal ini ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, yang menyatakan bahwa wakaf tanah hak milik adalah suatu perbuatan hukum seseorang atau badan hukum untuk memisahkan sebagian harta kekayaannya berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selamanya demi kepentingan ibadah maupun kepentingan umum lainnya sesuai ajaran Islam.

METODE PENELITIAN

Penelitian dalam tesis ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif dipilih karena fokus kajiannya adalah norma hukum, asas hukum, dan doktrin para ahli yang relevan untuk menilai kepastian hukum dalam sengketa pengelolaan wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap. Dalam tradisi ilmu hukum, sebagaimana dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo (1987) dan ditegaskan kembali oleh Muhaimin (2020) dalam Metode Penelitian Hukum, penelitian normatif berorientasi pada kajian terhadap *das sollen*, yaitu bagaimana hukum seharusnya berlaku, bukan pada perilaku empiris masyarakat. Oleh sebab itu, penelitian ini tidak mengandalkan wawancara maupun observasi lapangan, tetapi bertumpu pada kajian terhadap peraturan perundang-undangan, dokumen wakaf, serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan kasus yang diteliti.

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan kasus, dan pendekatan historis. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah norma-norma dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, UUPA Tahun 1960, Permen ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2017, serta ketentuan lain yang berkaitan dengan wakaf dan pertanahan. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep-konsep seperti kepastian hukum, kewenangan, *nazhir*, ikrar wakaf, serta kedudukan harta benda wakaf menurut fikih dan hukum positif. Pemikiran para ahli seperti Gustav Radbruch, Hans Kelsen, Satjipto Rahardjo (2014), Bernard L. Tanya (2019), dan Juhaya Praja (2011) menjadi rujukan utama dalam menguatkan kerangka konseptual tersebut. Pendekatan kasus digunakan untuk menganalisis pertimbangan hukum dalam putusan PTUN, Pengadilan Tinggi TUN, dan Mahkamah Agung terkait sengketa RSIF. Selain itu, pendekatan historis diperlukan untuk menelusuri perkembangan hukum wakaf di Indonesia dan sejarah pengelolaan wakaf RSIF sehingga dapat dipahami konteks munculnya sengketa.

Jenis dan sumber bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan mengenai

wakaf dan pertanahan, dokumen wakaf, serta putusan pengadilan yang relevan. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum wakaf, hukum agraria, teori hukum, jurnal ilmiah, hasil penelitian sebelumnya, serta tulisan akademik para pakar. Buku-buku yang Anda unggah—seperti karya Diana R.W. Napitupulu (2022) tentang pendaftaran tanah, karya Juhaya Praja tentang teori hukum, buku Satjipto et al., (2014) serta berbagai literatur wakaf—menjadi landasan penting dalam membangun analisis. Adapun bahan hukum tersier seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan pedoman penulisan tesis digunakan untuk memperjelas definisi dan menjaga konsistensi istilah.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan analisis dokumen. Seluruh data dikumpulkan dengan membaca dan mengkaji peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, literatur hukum, serta putusan pengadilan yang berkaitan dengan objek penelitian. Analisis dokumen dilakukan terhadap berkas-berkas administratif wakaf, sertifikat tanah, maupun putusan resmi pengadilan yang Anda unggah. Teknik ini merupakan prosedur umum dalam penelitian hukum normatif, karena sumber utama penelitiannya bersifat tekstual dan dokumen.

Data yang telah dikumpulkan dianalisis menggunakan analisis kualitatif normatif. Analisis dilakukan dengan cara menafsirkan norma hukum menggunakan penafsiran gramatikal, sistematis, historis, maupun teleologis sesuai kebutuhan. Penelitian ini juga menggunakan pola analisis silogisme hukum, di mana norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dijadikan premis mayor, fakta hukum dari putusan pengadilan dijadikan premis minor, dan kesimpulan ditarik mengenai apakah penerapan hukum dalam sengketa RSIF sudah sesuai dengan asas kepastian hukum. Selain itu, analisis preskriptif digunakan untuk memberikan penilaian dan rekomendasi berdasarkan temuan penelitian, baik yang berkaitan dengan penguatan administrasi wakaf, kepastian status tanah wakaf, maupun perbaikan tata kelola hukum wakaf di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Struktur Hukum: Kapasitas Kelembagaan dan Kewenangan Otoritatif

Dalam kerangka sistem hukum Lawrence M. Friedman (2005), struktur hukum bukan sekadar sekumpulan aturan tertulis, melainkan wujud dari "mesin" atau kerangka kelembagaan yang menjalankan sistem hukum tersebut. Struktur ini mencakup badan-badan peradilan, lembaga administratif, serta aparat penegak hukum yang diberi wewenang untuk menerapkan aturan dan menjaga tatanan. Dalam konteks sengketa pengelolaan wakaf di Rumah Sakit Islam (RSI) Fatimah Cilacap, analisis terhadap struktur hukum menjadi pintu masuk untuk memahami mengapa sengketa tersebut tidak kunjung menemukan resolusi yang tuntas. Hal ini bermula dari kapasitas dan integritas Nadzir sebagai entitas sentral yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, di mana efektivitas pengelolaan aset wakaf sangat bergantung pada kapasitas manajerial yang dimiliki. Sering kali, konflik muncul bukan karena ketiadaan iktikad baik, melainkan akibat lemahnya struktur internal dalam memisahkan fungsi operasional rumah sakit dengan pengelolaan aset wakaf itu sendiri. Tanpa adanya mekanisme pengawasan internal yang kuat, struktur yayasan yang menaungi RSI Fatimah Cilacap cenderung berjalan secara otonom, sehingga transparansi dalam pengelolaan aset sering terabaikan dan membuka ruang bagi sengketa di masa depan.

Lebih jauh lagi, peran Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai lembaga independen yang dibentuk oleh negara memegang posisi krusial dalam struktur hukum ini. Efektivitas pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh BWI menjadi penentu apakah potensi sengketa dapat dimitigasi sejak dini atau justru dibiarkan berkembang hingga menjadi konflik terbuka. Jika sengketa telah terjadi, stagnasi pada fungsi supervisi BWI sering kali menjadi faktor penyebab mengapa perkara tersebut berlarut-larut. Ketidadaan ketegasan struktural dalam melakukan intervensi otoritatif saat terjadi penyimpangan atau klaim sepihak atas aset wakaf menunjukkan bahwa struktur hukum yang ada belum mampu berfungsi sebagai penengah yang efektif. Keterbatasan ini kemudian berimplikasi pada beban berat yang dipikul oleh struktur peradilan, yakni Pengadilan Agama, yang seharusnya berperan sebagai penentu akhir melalui putusan yang bersifat final and binding.

Dalam ranah litigasi, tantangan sesungguhnya bagi struktur peradilan adalah memberikan putusan yang tidak hanya adil secara normatif, tetapi juga memiliki daya eksekusi yang kuat. Sengketa pengelolaan wakaf di rumah sakit sering kali melibatkan aset bernilai ekonomis tinggi dengan status tanah yang kompleks, sehingga putusan pengadilan menjadi tidak berdaya (powerless) apabila tidak dibarengi dengan daya paksa yang nyata. Hambatan eksekutorial inilah yang kerap menjadi titik lemah dalam struktur hukum kita, di mana putusan pengadilan sering kali mentok pada resistensi pihak-pihak yang merasa memiliki hak historis atau administratif atas aset tersebut. Dengan demikian, membedah struktur hukum di RSI Fatimah Cilacap berarti mengakui adanya diskoneksi antara kapasitas manajerial Nadzir, fungsi pengawasan lembaga otoritatif, dan efektivitas peradilan dalam menjamin kepastian hukum, yang secara akumulatif menyebabkan sengketa tersebut terus berulang.

Substansi Hukum: Relevansi Norma dalam Kasus Nyata

Substansi hukum merujuk pada produk hukum yang dihasilkan oleh sistem hukum, mencakup aturan, norma, dan perilaku nyata yang dipraktikkan dalam masyarakat. Dalam konteks sengketa pengelolaan wakaf di Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap, substansi hukum utamanya bersandar pada Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta serangkaian peraturan pelaksanaannya, termasuk Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006. Namun, analisis terhadap substansi ini tidak boleh berhenti pada pemaknaan tekstual semata; ia harus diuji sejauh mana norma-norma tersebut mampu memberikan panduan operasional yang jelas terhadap pengelolaan aset wakaf yang produktif. Ketidakpastian sering kali muncul ketika substansi hukum mengalami kekosongan norma atau legal loopholes, terutama dalam mengantisipasi kompleksitas manajemen rumah sakit yang menggabungkan dimensi ibadah dengan tuntutan profesionalisme korporasi. Dalam hal ini, substansi hukum sering kali dianggap belum cukup responsif dalam mengatur peralihan atau pemanfaatan aset wakaf yang memerlukan fleksibilitas tinggi tanpa melanggar prinsip dasar wakaf itu sendiri.

Lebih jauh lagi, persoalan substansi hukum dalam kasus ini juga sangat dipengaruhi oleh adanya disharmoni regulasi, khususnya antara status administratif tanah wakaf yang tercatat dalam sertifikat dengan realitas pemanfaatannya di lapangan. Ketika substansi hukum administratif (hukum pertanahan) tidak sinkron dengan substansi hukum wakaf, muncul ambiguitas mengenai siapa sebenarnya yang memiliki otoritas mutlak atas pengembangan aset tersebut. Ketidaksinkronan ini sering menjadi celah yang memicu klaim kepentingan tumpang tindih antara pihak yayasan, keluarga pewakif, dan pengelola rumah sakit. Alih-alih menjadi pedoman yang pasti (predictable), substansi hukum yang mengalami disharmoni justru menjadi

instrumen yang rentan ditafsirkan secara subjektif untuk membenarkan tindakan-tindakan sepihak. Oleh karena itu, efektivitas substansi hukum dalam kasus ini tidak diukur dari seberapa lengkap peraturannya, melainkan seberapa mampu norma-norma tersebut mengeliminasi ambiguitas dalam status hukum objek wakaf dan memastikan bahwa operasionalisasi aset tetap berada dalam koridor hukum yang akuntabel.

Budaya Hukum: Nilai dan Persepsi dalam Sengketa

Budaya hukum merupakan elemen ketiga sekaligus yang paling fundamental dalam teori Lawrence M. Friedman (2005), yang mencakup nilai-nilai, sikap, kepercayaan, serta persepsi masyarakat dan para pemangku kepentingan terhadap hukum itu sendiri. Dalam kasus sengketa pengelolaan wakaf di Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap, budaya hukum menjadi determinan yang menentukan bagaimana regulasi—sebagus apa pun substansinya—diterima atau justru diabaikan oleh para pihak yang bersengketa. Di sini, sering terjadi benturan antara konsep wakaf sebagai perbuatan hukum yang ketat secara administratif dengan praktik pengelolaan wakaf yang berakar pada nilai-nilai tradisi, di mana aspek keagamaan dan loyalitas keluarga sering kali lebih dikedepankan dibandingkan kepatuhan pada prosedur hukum positif. Praktik pengelolaan wakaf yang bersifat informal dan berbasis kekerabatan ini menciptakan gap besar dengan tuntutan profesionalisme hukum modern yang menuntut akuntabilitas administratif yang tercatat secara formal.

Lebih lanjut, budaya hukum para pihak yang terlibat di rumah sakit juga sangat mempengaruhi pola penyelesaian sengketa yang mereka tempuh. Terdapat kecenderungan kuat dalam budaya masyarakat setempat untuk memandang sengketa sebagai masalah keluarga atau kehormatan lembaga, yang pada akhirnya memicu resistensi terhadap upaya penyelesaian melalui jalur litigasi. Ketika hukum formal hadir untuk memberikan batasan yang tegas, respons yang muncul sering kali bukanlah kepatuhan, melainkan upaya negosiasi yang didasarkan pada kekuatan pengaruh personal atau ikatan emosional historis. Ketidaksiapan budaya untuk menerima "titik henti" yang dipaksakan oleh putusan pengadilan menunjukkan bahwa hukum sering kali hanya dianggap sebagai instrumen sekunder dibandingkan kesepakatan-kesepakatan informal yang tumbuh subur di tingkat akar rumput. Oleh karena itu, kegagalan dalam mengintegrasikan budaya hukum ini ke dalam sistem pengelolaan rumah sakit menyebabkan hukum sering kehilangan wibawanya, karena ia tidak berakar pada kesadaran hukum masyarakat yang sesungguhnya.

Sintesis: Disfungsi Sistem Hukum dalam Sengketa Pengelolaan Wakaf

Analisis terhadap sengketa pengelolaan wakaf di Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap melalui lensa Lawrence M. Friedman (2005) mengungkapkan bahwa persoalan tersebut bukanlah fenomena yang berdiri sendiri, melainkan hasil dari disfungsi sistemik yang melibatkan interaksi antara struktur, substansi, dan budaya hukum. Kegagalan mencapai kepastian hukum di RSI Fatimah Cilacap berakar pada ketidakseimbangan yang terjadi ketika struktur hukum (lembaga pengelola dan pengawas) tidak memiliki kapasitas yang cukup untuk merespons kompleksitas operasional rumah sakit yang berbenturan dengan substansi hukum (norma regulasi wakaf) yang sering kali menyisakan ambiguitas administratif. Ketidakmampuan struktur untuk mengintegrasikan norma ke dalam praktik tata kelola yang transparan diperparah oleh budaya hukum masyarakat serta pengelola yang masih kental dengan pendekatan informal dan kekerabatan, yang memandang sengketa wakaf sebagai ranah privat yang tertutup dari intervensi hukum formal.

Secara sosiologis, sengketa ini menunjukkan adanya jurang yang dalam antara *law in books* dan *law in action*. Ketika substansi hukum menuntut formalitas administratif, namun budaya hukum yang ada lebih mengutamakan nilai-nilai historis dan ikatan emosional, maka struktur hukum yang bersifat otoritatif—seperti pengadilan—menjadi sulit untuk menjalankan fungsinya secara efektif. Kepastian hukum dalam konteks sengketa di RSI Fatimah Cilacap, dengan demikian, bukan sekadar masalah ketersediaan aturan yang rigid, melainkan masalah sinkronisasi sistemik. Jika elemen struktur tidak diperkuat dengan akuntabilitas manajerial, substansi hukum tidak diperbaharui untuk menutup legal loopholes, dan budaya hukum tidak didorong ke arah kesadaran hukum yang selaras dengan prosedur negara, maka sengketa tersebut akan terus berpotensi menjadi sengketa berulang (*recurrent dispute*). Dengan demikian, perlindungan terhadap aset wakaf dan keberlangsungan pelayanan publik di RSI Fatimah Cilacap hanya dapat dicapai melalui rekonstruksi yang melibatkan ketiga elemen sistem hukum tersebut secara simultan, agar hukum tidak lagi menjadi teks yang mati, melainkan instrumen yang memberikan rasa aman dan kejelasan status bagi subjek hukum.

Analisis Kepastian Hukum Pengaturan Pengelolaan Harta Benda Wakaf dan Relevansinya terhadap Sengketa Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap

Pengaturan hukum mengenai pengelolaan harta benda wakaf di Indonesia pada dasarnya telah mengalami perkembangan yang cukup signifikan. Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf, pengaturan wakaf lebih banyak bertumpu pada hukum Islam, ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, serta Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Seiring meningkatnya perkembangan wakaf produktif, negara kemudian membentuk rezim hukum yang lebih komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 beserta Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 sebagai peraturan pelaksanaannya. Kehadiran berbagai regulasi tersebut menunjukkan adanya komitmen negara untuk mewujudkan tata kelola wakaf yang memberikan kepastian hukum, perlindungan hukum, serta manfaat yang sebesar-besarnya bagi kepentingan ibadah dan kesejahteraan umum.

Dalam perspektif Gustav Radbruch, keberadaan suatu peraturan perundang-undangan tidak serta-merta menjamin tercapainya tujuan hukum. Menurut Radbruch, hukum harus diwujudkan melalui tiga nilai fundamental, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). Ketiga nilai tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena merupakan satu kesatuan dalam mewujudkan tujuan hukum. Oleh karena itu, analisis terhadap pengaturan pengelolaan harta benda wakaf dalam penelitian ini tidak hanya diarahkan untuk mengetahui keberadaan norma hukum, melainkan juga menilai apakah norma tersebut telah mampu menghadirkan kepastian hukum, mencerminkan keadilan, dan memberikan kemanfaatan dalam praktik pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap.

Dari sudut pandang kepastian hukum, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 sebenarnya telah memberikan pengaturan yang relatif lengkap mengenai unsur-unsur pokok perwakafan. Undang-undang tersebut mengatur mengenai wakif, nazhir, harta benda wakaf, ikrar wakaf, peruntukan wakaf, pengawasan, hingga penyelesaian sengketa. Bahkan, pembentuk undang-undang secara tegas menempatkan nazhir sebagai subjek hukum yang memperoleh mandat untuk mengadministrasikan, mengelola, mengembangkan, mengawasi, dan melindungi harta benda wakaf. Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa secara normatif

negara telah berupaya menciptakan kepastian mengenai siapa yang berwenang mengelola aset wakaf sehingga tidak terjadi penguasaan oleh pihak-pihak yang tidak memiliki dasar hukum.

Ketentuan tersebut diperkuat oleh Pasal 11 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 yang secara limitatif menentukan tugas dan kewajiban nazhir, sedangkan Pasal 42 menegaskan bahwa harta benda wakaf wajib dikelola dan dikembangkan sesuai dengan tujuan, fungsi, dan peruntukannya. Selanjutnya, Pasal 43 mengamanatkan agar pengelolaan wakaf dilakukan secara produktif berdasarkan prinsip syariah. Dari perspektif Gustav Radbruch, norma-norma tersebut pada hakikatnya telah memenuhi unsur kepastian hukum karena memberikan batas kewenangan yang jelas mengenai subjek pengelola, ruang lingkup kewenangan, serta tujuan pengelolaan harta wakaf. Kepastian tersebut penting untuk menghindari terjadinya konflik kewenangan maupun penyalahgunaan aset wakaf oleh pihak yang tidak berwenang.

Namun demikian, kepastian hukum dalam arti normatif belum tentu identik dengan kepastian hukum dalam praktik. Sengketa pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap justru memperlihatkan adanya kesenjangan yang cukup lebar antara norma hukum dan implementasinya. Berbagai dokumen dan putusan pengadilan yang dianalisis dalam penelitian ini menunjukkan munculnya dualisme bahkan trilisme kelembagaan yayasan yang sama-sama mengklaim memiliki kewenangan atas pengelolaan aset wakaf. Di sisi lain, perubahan administrasi aset, perpindahan penguasaan kelembagaan, serta munculnya berbagai tindakan administratif yang diperselisihkan menunjukkan bahwa kepastian hukum yang telah dibangun oleh Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 belum sepenuhnya mampu diwujudkan dalam praktik.

Apabila dianalisis menggunakan teori Gustav Radbruch, kondisi tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum pada tingkat regulasi telah tersedia (*normative legal certainty*), tetapi belum berkembang menjadi kepastian hukum pada tingkat implementasi (*practical legal certainty*). Norma hukum memang telah mengatur siapa yang menjadi pengelola wakaf, namun mekanisme penyelesaian apabila terjadi konflik kewenangan antar yayasan atau antar pengurus nazhir belum diatur secara rinci. Kekosongan pengaturan tersebut membuka ruang munculnya berbagai penafsiran yang berbeda sehingga setiap pihak merasa memiliki legitimasi untuk menguasai aset wakaf. Akibatnya, hukum kehilangan fungsi prediktifnya karena masyarakat tidak lagi dapat menentukan secara pasti siapa pihak yang memiliki kewenangan hukum atas pengelolaan aset wakaf.

Selain kepastian hukum, Radbruch juga menempatkan keadilan sebagai tujuan utama hukum. Dalam konteks pengelolaan wakaf, keadilan tidak hanya dipahami sebagai perlakuan yang sama di hadapan hukum, tetapi juga sebagai penghormatan terhadap kehendak wakif (*voluntas waqif*). Hakikat wakaf adalah pengalihan kepemilikan harta untuk kepentingan ibadah dan kesejahteraan umum secara permanen sesuai dengan ikrar wakaf yang telah diucapkan oleh wakif. Oleh sebab itu, setiap tindakan hukum yang mengubah status, fungsi, atau pengelolaan harta wakaf harus tetap berorientasi pada kehendak wakif sebagaimana tertuang dalam Akta Ikrar Wakaf.

Dalam sengketa Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap, persoalan yang muncul bukan semata-mata mengenai siapa yang menguasai aset, melainkan apakah seluruh tindakan administrasi dan kelembagaan tersebut masih sejalan dengan tujuan awal wakaf. Apabila terjadi pengalihan kewenangan yang tidak memiliki dasar hukum yang jelas atau tidak memperoleh legitimasi dari ketentuan peraturan perundang-undangan, maka secara substantif

kondisi tersebut berpotensi menggeser tujuan wakaf yang telah ditetapkan oleh wakif. Dari perspektif keadilan menurut Radbruch, keadaan demikian tidak hanya merugikan pihak-pihak yang bersengketa, tetapi juga mengurangi perlindungan terhadap amanat wakif sebagai dasar lahirnya hubungan hukum wakaf.

Nilai ketiga yang dikemukakan Radbruch adalah kemanfaatan. Hukum pada akhirnya harus memberikan manfaat nyata bagi masyarakat. Dalam konteks wakaf produktif, manfaat tersebut diwujudkan melalui keberlangsungan pelayanan sosial, pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi umat. Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap merupakan salah satu bentuk wakaf produktif yang memiliki fungsi sosial sangat besar karena memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat. Oleh karena itu, sengketa berkepanjangan mengenai status pengelolaan aset wakaf tidak hanya berdampak terhadap para pihak yang berperkara, tetapi juga menghambat tercapainya tujuan sosial wakaf itu sendiri.

Dari perspektif kemanfaatan hukum, sengketa yang berlangsung dalam waktu lama telah mengurangi efektivitas pengelolaan aset wakaf. Energi kelembagaan yang semestinya digunakan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan justru tersita untuk menyelesaikan konflik administratif dan litigasi di berbagai tingkat peradilan. Kondisi tersebut bertentangan dengan tujuan pembentukan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 yang menghendaki agar harta benda wakaf dikelola secara profesional, transparan, produktif, dan akuntabel demi kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa pengaturan hukum mengenai pengelolaan harta benda wakaf di Indonesia pada dasarnya telah memenuhi aspek kepastian hukum secara normatif karena telah mengatur secara jelas mengenai subjek hukum, objek wakaf, kewenangan nazhir, mekanisme administrasi, serta larangan pengalihan harta benda wakaf yang bertentangan dengan syariat dan peraturan perundang-undangan. Akan tetapi, apabila dianalisis menggunakan teori Gustav Radbruch, kepastian hukum tersebut belum sepenuhnya terwujud dalam praktik pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap. Hal tersebut terlihat dari masih terjadinya konflik kewenangan antar lembaga pengelola, ketidaktertiban administrasi, serta adanya perbedaan penafsiran terhadap legalitas pengelolaan aset wakaf.

Kondisi demikian menyebabkan tiga tujuan hukum menurut Gustav Radbruch—kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan—belum tercapai secara optimal dalam penyelenggaraan pengelolaan wakaf produktif pada Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap. Oleh karena itu, diperlukan harmonisasi antara norma hukum, pelaksanaan administrasi, dan mekanisme pengawasan agar sistem pengelolaan wakaf tidak hanya memiliki legitimasi yuridis, tetapi juga mampu memberikan perlindungan hukum dan manfaat yang nyata bagi masyarakat sesuai dengan tujuan pembentukan hukum wakaf di Indonesia.

Analisis Kepastian Hukum Status Harta Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap

Status hukum harta benda wakaf merupakan aspek fundamental dalam penyelenggaraan perwakafan di Indonesia. Kepastian mengenai status suatu harta wakaf akan menentukan siapa yang memiliki kewenangan untuk mengelola, mengembangkan, mempertahankan, dan melindungi aset tersebut dari berbagai bentuk penyalahgunaan maupun penguasaan oleh pihak yang tidak berhak. Oleh karena itu, setiap perubahan status administratif maupun penguasaan terhadap harta benda wakaf harus memiliki dasar hukum yang jelas, dilakukan sesuai prosedur

peraturan perundang-undangan, serta tetap menghormati ikrar wakaf yang telah diucapkan oleh wakif.

Dalam perspektif Gustav Radbruch, status hukum suatu objek tidak cukup hanya didasarkan pada keberadaan dokumen formal, tetapi juga harus memenuhi tiga tujuan hukum, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeit*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*). Ketiga nilai tersebut menjadi tolok ukur untuk menilai apakah status hukum harta wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap telah memperoleh perlindungan hukum yang memadai atau justru masih menyisakan ketidakpastian yang berpotensi menimbulkan sengketa.

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 telah memberikan batasan yang tegas mengenai kedudukan harta benda wakaf. Pasal 40 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 melarang harta benda wakaf dijadikan jaminan, disita, dihibahkan, dijual, diwariskan, ditukar, maupun dialihkan dalam bentuk pengalihan hak lainnya, kecuali dalam keadaan tertentu yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hukum Indonesia menempatkan harta wakaf sebagai kekayaan yang memiliki karakteristik khusus (*res extra commercium*), yaitu berada di luar lalu lintas hukum perdata biasa sehingga tidak dapat diperlakukan sebagaimana benda milik perseorangan.

Pengaturan tersebut diperkuat oleh ketentuan mengenai pendaftaran tanah wakaf sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017. Melalui mekanisme pendaftaran tanah wakaf, negara memberikan jaminan administratif terhadap eksistensi harta wakaf agar memperoleh kepastian mengenai objek, batas tanah, subjek pengelola, serta status hukumnya. Sertifikat tanah wakaf bukan hanya berfungsi sebagai alat bukti kepemilikan administratif, melainkan juga sebagai instrumen perlindungan hukum untuk mencegah timbulnya sengketa di kemudian hari.

Apabila dianalisis berdasarkan teori Gustav Radbruch, pengaturan tersebut pada dasarnya telah memenuhi unsur kepastian hukum normatif. Negara telah penentu prosedur pembentukan wakaf melalui Akta Ikrar Wakaf (AIW), pengesahan nazhir, pendaftaran tanah, serta penerbitan sertifikat tanah wakaf. Dengan adanya prosedur tersebut, setiap orang seharusnya dapat mengetahui secara jelas status hukum suatu aset wakaf serta pihak yang berwenang mengelolanya. Kepastian semacam ini merupakan syarat utama agar hukum dapat menjalankan fungsi prediktifnya, yaitu memberikan pedoman yang jelas bagi masyarakat mengenai akibat hukum dari setiap tindakan yang dilakukan terhadap harta benda wakaf.

Akan tetapi, fakta hukum yang terungkap dalam sengketa Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap menunjukkan bahwa kepastian normatif tersebut belum sepenuhnya diikuti oleh kepastian dalam praktik. Berbagai dokumen administrasi, perubahan kelembagaan, serta tindakan hukum yang dilakukan oleh para pihak justru memperlihatkan adanya perbedaan persepsi mengenai status penguasaan aset wakaf. Sengketa yang berkembang bukan lagi berkisar pada keberadaan wakaf itu sendiri, melainkan mengenai siapa yang memiliki legitimasi untuk menguasai, mengelola, dan mewakili kepentingan hukum atas aset wakaf tersebut.

Keadaan tersebut menunjukkan bahwa persoalan utama bukan terletak pada eksistensi norma hukum, melainkan pada implementasi administrasi hukum wakaf. Secara normatif, objek wakaf telah memiliki dasar hukum yang jelas, namun perubahan kelembagaan yang terjadi selama proses pengelolaan menimbulkan konsekuensi administratif yang kemudian

memunculkan berbagai klaim kewenangan. Kondisi demikian menyebabkan status hukum aset wakaf menjadi diperdebatkan bukan karena objek wakafnya berubah, melainkan karena terdapat perbedaan penafsiran mengenai subjek hukum yang berwenang bertindak atas nama wakaf.

Dalam perspektif Gustav Radbruch, keadaan tersebut mencerminkan belum tercapainya kepastian hukum konkret (*concrete legal certainty*). Hukum tidak hanya dituntut memiliki aturan yang jelas, tetapi juga harus mampu memberikan jawaban yang pasti terhadap persoalan konkret yang muncul dalam masyarakat. Apabila suatu aset wakaf tetap menjadi objek sengketa berkepanjangan meskipun telah memiliki dasar hukum yang jelas, maka fungsi kepastian hukum belum sepenuhnya berjalan secara efektif.

Selain aspek kepastian hukum, sengketa mengenai status harta wakaf juga harus dianalisis dari perspektif keadilan. Menurut Gustav Radbruch, hukum yang baik adalah hukum yang memberikan perlakuan yang adil kepada setiap pihak sesuai dengan hak dan kewajibannya. Dalam konteks wakaf, keadilan tidak semata-mata diukur dari kemenangan salah satu pihak dalam proses litigasi, tetapi lebih jauh ditentukan oleh sejauh mana hukum mampu menjaga amanat wakif. Dengan kata lain, keadilan dalam hukum wakaf harus berorientasi pada perlindungan terhadap tujuan perwakafan sebagaimana telah dinyatakan dalam ikrar wakaf (*voluntas waqif*).

Dalam perkara Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap, sengketa mengenai status aset tidak boleh dipandang hanya sebagai konflik kepentingan antar yayasan atau antar pengurus. Sengketa tersebut sesungguhnya menyangkut kepentingan yang lebih luas, yaitu perlindungan terhadap harta benda wakaf yang secara hukum telah dipisahkan dari kepentingan pribadi maupun kepentingan organisasi tertentu. Oleh karena itu, setiap tindakan administratif yang berpotensi mengubah status penguasaan aset tanpa dasar hukum yang jelas pada hakikatnya dapat mengurangi perlindungan terhadap amanat wakif. Dari sudut pandang Radbruch, keadaan demikian tidak mencerminkan keadilan karena kepentingan hukum wakaf berpotensi dikalahkan oleh kepentingan kelembagaan para pihak yang bersengketa.

Nilai ketiga yang menjadi ukuran dalam teori Gustav Radbruch adalah kemanfaatan hukum. Harta benda wakaf pada dasarnya ditujukan untuk memberikan manfaat yang berkesinambungan kepada masyarakat. Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap sebagai wakaf produktif memiliki fungsi strategis dalam penyelenggaraan pelayanan kesehatan. Oleh sebab itu, kepastian mengenai status hukum aset bukan hanya penting bagi para pihak yang bersengketa, tetapi juga menentukan keberlangsungan pelayanan publik yang menjadi tujuan utama wakaf.

Sengketa yang berkepanjangan mengenai status aset berpotensi menghambat pengembangan rumah sakit, mengurangi efektivitas pengelolaan keuangan, memperlambat pengambilan keputusan strategis, bahkan menimbulkan ketidakpastian bagi pihak ketiga yang menjalin hubungan hukum dengan rumah sakit. Akibatnya, manfaat sosial yang seharusnya dinikmati masyarakat menjadi tidak optimal. Dari perspektif Gustav Radbruch, keadaan tersebut menunjukkan bahwa tujuan kemanfaatan hukum belum tercapai karena konflik mengenai status hukum aset justru menghambat fungsi sosial wakaf sebagai instrumen kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa secara normatif status harta benda Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap telah memperoleh landasan hukum melalui

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006, serta ketentuan administrasi pertanahan mengenai pendaftaran tanah wakaf. Namun demikian, penerapan norma tersebut dalam praktik belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum sebagaimana dimaksud oleh Gustav Radbruch. Sengketa yang muncul menunjukkan adanya ketidaksinkronan antara kepastian normatif dengan kepastian faktual akibat permasalahan administrasi, perubahan kelembagaan, dan perbedaan penafsiran mengenai legitimasi penguasaan aset wakaf.

Dengan demikian, status hukum harta benda Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap sesungguhnya tidak mengalami perubahan sebagai objek wakaf. Yang menjadi persoalan adalah kepastian mengenai legitimasi pengelolaan dan representasi hukum atas aset tersebut. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa tidak cukup hanya dilakukan melalui pendekatan administratif maupun litigasi, tetapi juga harus diarahkan untuk mengembalikan kepastian hukum terhadap status aset wakaf sesuai dengan amanat wakif, ketentuan peraturan perundang-undangan, serta tujuan hukum menurut Gustav Radbruch, yaitu terwujudnya kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan secara seimbang.

Analisis Kepastian Hukum Kewenangan Pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap

Kewenangan dalam pengelolaan harta benda wakaf merupakan unsur fundamental yang menentukan terwujudnya kepastian hukum dalam sistem perwakafan di Indonesia, karena hanya pihak yang secara tegas ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan yang dapat melakukan pengelolaan dan pengembangan aset wakaf. Dalam konteks ini, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 telah menetapkan nazhir sebagai subjek hukum utama yang memiliki kewenangan administratif, pengelolaan, pengembangan, serta pengawasan terhadap harta benda wakaf, sehingga secara normatif memberikan batasan yang jelas mengenai siapa yang berhak bertindak atas nama wakaf. Dari perspektif Gustav Radbruch, kejelasan mengenai subjek kewenangan tersebut merupakan prasyarat utama bagi tercapainya kepastian hukum, karena hukum harus mampu memberikan kejelasan mengenai hak, kewajiban, dan kewenangan setiap subjek hukum. Namun demikian, dalam praktik pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap, ditemukan adanya permasalahan berupa munculnya dualisme kelembagaan dan klaim kewenangan dari beberapa yayasan yang berbeda, sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam pelaksanaan pengelolaan aset wakaf.

Kondisi ini menunjukkan adanya kesenjangan antara norma hukum yang bersifat ideal dengan implementasinya di lapangan, terutama dalam hal sinkronisasi antara kedudukan yayasan sebagai badan hukum dengan nazhir sebagai pengelola wakaf menurut hukum positif. Selain itu, meskipun Badan Wakaf Indonesia, Kementerian Agama, dan Badan Pertanahan Nasional telah memiliki pembagian kewenangan yang jelas secara normatif, pelaksanaan fungsi koordinasi dan pengawasan masih belum sepenuhnya efektif dalam mencegah terjadinya konflik kewenangan. Oleh karena itu, kepastian hukum tidak hanya bergantung pada kejelasan regulasi, tetapi juga pada konsistensi pelaksanaan, efektivitas kelembagaan, serta keselarasan budaya hukum para pihak yang terlibat. Dengan demikian, penyelesaian sengketa pengelolaan wakaf tidak hanya memerlukan penegasan pihak yang sah secara hukum, tetapi juga rekonstruksi tata kelola yang mampu menjamin kepastian, keadilan, dan kemanfaatan secara simultan sesuai dengan tujuan utama wakaf sebagai instrumen kesejahteraan umat.

Analisis Kepastian Hukum Penyelesaian Sengketa Pengelolaan Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap Berdasarkan Teori Gustav Radbruch

Penyelesaian sengketa merupakan bagian penting dalam sistem hukum karena tidak hanya berfungsi mengakhiri konflik, tetapi juga memberikan kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan sebagaimana teori Gustav Radbruch. Dalam sengketa Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap, penyelesaian dilakukan melalui beberapa jalur peradilan (perdata dan PTUN) karena menyangkut aspek yayasan, administrasi negara, dan hukum wakaf. Namun, keberagaman putusan tersebut belum sepenuhnya menyelesaikan seluruh persoalan hukum, karena masih terdapat perbedaan penafsiran mengenai status aset dan kewenangan pengelola.

Secara normatif, putusan pengadilan memang telah memiliki kekuatan hukum tetap, tetapi secara substantif belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum yang utuh. Hal ini menunjukkan adanya kesenjangan antara kepastian hukum formal dan kepastian hukum material. Dari aspek keadilan, penyelesaian sengketa seharusnya tidak hanya memenangkan salah satu pihak, tetapi juga menjaga amanat wakif dan fungsi sosial wakaf sebagai pelayanan publik. Dari aspek kemanfaatan, konflik berkepanjangan justru menghambat pengelolaan rumah sakit, kerja sama kelembagaan, serta pelayanan kesehatan masyarakat.

Selain itu, belum optimalnya koordinasi antar lembaga seperti peradilan, Kementerian Agama, BWI, dan BPN menyebabkan kepastian hukum yang dihasilkan masih bersifat parsial. Oleh karena itu, penyelesaian sengketa tidak cukup hanya melalui putusan pengadilan, tetapi juga harus menghasilkan kepastian hukum pasca-putusan yang mencakup kejelasan status aset, kewenangan nazhir, dan tata kelola administrasi wakaf.

Kesimpulannya, penyelesaian sengketa Wakaf RSI Fatimah Cilacap belum sepenuhnya memenuhi tiga nilai hukum Radbruch secara seimbang. Diperlukan integrasi kelembagaan dan penguatan implementasi hukum agar sengketa tidak hanya selesai secara formal, tetapi juga memberikan kepastian, keadilan, dan kemanfaatan yang berkelanjutan.

Temuan Hukum (Legal Findings) Penelitian

Berdasarkan hasil analisis terhadap pengaturan hukum pengelolaan wakaf, status hukum harta benda wakaf, kewenangan pengelolaan, serta penyelesaian sengketa Wakaf Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap, penelitian ini menemukan bahwa permasalahan utama yang menyebabkan berlarut-larutnya sengketa bukan disebabkan oleh kekosongan hukum (*rechtsvacuum*). Sebaliknya, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf beserta peraturan pelaksanaannya telah mengatur secara cukup komprehensif mengenai unsur-unsur perwakafan, kedudukan nazhir, pengelolaan harta benda wakaf, pengawasan, hingga penyelesaian sengketa.

Persoalan yang muncul justru terletak pada disintegrasi pelaksanaan norma hukum tersebut dalam tataran praktik (*law in action*). Akibatnya, tiga nilai dasar hukum atau tujuan hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), keadilan (*gerechtigkeith*), dan kemanfaatan (*zweckmäßigkeit*), belum dapat diwujudkan secara optimal.

Secara rinci, temuan hukum (*legal findings*) dalam penelitian ini diuraikan sebagai berikut:

Ketiadaan Regulasi Hubungan Kemitraan Antara Badan Hukum Yayasan dan Nazhir

Kepastian hukum dalam pengelolaan wakaf produktif tidak cukup diwujudkan melalui kelengkapan norma hukum semata, melainkan memerlukan kepastian mengenai legitimasi

kelembagaan pengelola wakaf. Sengketa Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap memperlihatkan bahwa ketika terjadi perubahan kepengurusan yayasan, perubahan administrasi kelembagaan, maupun klaim kepemilikan ganda atas kewenangan pengelolaan, hukum positif belum menyediakan jalan keluar dogmatis.

Terdapat kekosongan pengaturan normatif (*normative gap*) mengenai hubungan kelembagaan antara badan hukum yayasan dengan posisi *nazhir* sebagai subjek hukum pengelola wakaf produktif. Padahal dalam lanskap sosiologis di Indonesia, mayoritas instansi pelayanan publik (seperti rumah sakit, perguruan tinggi, dan sekolah) berbasis wakaf dikelola dan berpayung di bawah badan hukum yayasan. Ketidakjelasan demarkasi kewenangan ini membuka ruang bagi munculnya konflik internal yang melumpuhkan tata kelola aset wakaf.

Rekualifikasi Sengketa Sebagai Legal Representation Dispute

Status hukum harta benda wakaf sesungguhnya tidak menjadi objek sengketa utama (*core dispute*). Berdasarkan asas hukum wakaf yang menganut prinsip keabadian komitmen (*perpetual charity*), status aset tetap melekat sebagai harta wakaf yang tidak dapat dialihkan atau hapus hanya karena terjadi konflik kepengurusan. Yang menjadi sumber sengketa adalah legitimasi kewenangan pengelola, bukan eksistensi atau legalitas objek wakaf itu sendiri.

Dengan demikian, penelitian ini menemukan secara autentik bahwa konflik yang terjadi lebih tepat dikualifikasikan sebagai Sengketa Representasi Hukum atas Pengelolaan Wakaf (*Legal Representation Dispute*), bukan sengketa kepemilikan hak kebendaan (*ownership dispute*). Implikasi hukumnya adalah perlindungan aset wakaf harus dipisahkan secara tegas dari dinamika, restrukturisasi, maupun fiksasi internal organisasi pengelolanya (*nazhir institutional insulation*).

Kegagalan Transformasi dari Kepastian Hukum Normatif Menjadi Kepastian Empiris

Fenomena dualisme bahkan trilisme kelembagaan pengelola wakaf merupakan faktor determinan yang mengeliminasi kepastian hukum. Ketika terdapat lebih dari satu faksi yang mengklaim otoritas kepengurusan, seluruh tindakan hukum keperdataan dan tindakan administrasi tata usaha negara yang lahir dari masing-masing pihak akan memicu rantai sengketa baru (*domino effect*) di bidang pertanahan dan administrasi perizinan.

Dari perspektif nilai hukum Gustav Radbruch, kondisi ini menandakan terjadinya disonansi di mana kepastian hukum normatif (*formal legal certainty*) gagal bertransformasi menjadi kepastian hukum empiris (*empirical legal certainty*). Norma hukum di atas kertas telah tersedia, namun implementasinya lumpuh dalam memberikan aspek prediktabilitas (*predictability*) bagi masyarakat dan instansi pemerintah untuk menentukan subjek hukum mana yang memiliki *persona standi in iudicio* (kedudukan hukum) yang sah.

Keterbatasan Mekanisme Litigasi dalam Menghasilkan Kepastian Hukum Substantif

Penyelesaian sengketa melalui mekanisme peradilan (*litigasi*) belum sepenuhnya mampu menyelesaikan akar persoalan hukum (*root cause*) pengelolaan wakaf produktif. Putusan hakim pada Peradilan Umum maupun Peradilan Tata Usaha Negara hanya mampu menyelesaikan potongan-potongan perkara secara parsial, terbatas pada kompetensi absolut masing-masing lingkungan peradilan.

Putusan pengadilan tersebut sukses menghasilkan kepastian hukum secara formal (*formal legal certainty*), namun gagal mewujudkan kepastian hukum substantif (*substantive legal certainty*) karena tidak diikuti oleh harmonisasi administrasi, sinkronisasi kelembagaan, dan pemulihan tata kelola operasional pasca-putusan (*post-adjudication certainty*). Tanpa

adanya rekonsiliasi administratif yang integratif, putusan pengadilan justru berpotensi memicu lahirnya gugatan-gugatan baru (re-litigasi) di masa mendatang.

Malafungsi Pengawasan Preventif oleh Badan Wakaf Indonesia (BWI)

Fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan wakaf produktif oleh otoritas berwenang belum berjalan secara optimal. Padahal, Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 telah memosisikan Badan Wakaf Indonesia (BWI) sebagai lembaga independen yang memegang otoritas pengawasan terhadap kepatuhan nazhir. Penelitian ini menemukan bahwa efektivitas pengawasan yang bersifat preventif (preventive oversight) jauh lebih krusial dalam mendeteksi dan mengisolasi konflik kelembagaan sejak tahap awal, dibandingkan dengan pendekatan represif melalui jalur pengadilan yang memakan waktu lama, berbiaya tinggi, dan berisiko menghentikan kemanfaatan pelayanan kesehatan rumah sakit.

KESIMPULAN

Pengelolaan wakaf pada Rumah Sakit Islam Fatimah Cilacap saat ini masih menghadapi ketidakpastian hukum yang disebabkan oleh tumpang tindih antara regulasi perwakafan dan ketentuan hukum yayasan, di mana yayasan yang berperan sebagai nazhir sering kali menimbulkan ambiguitas dalam pemisahan aset wakaf dengan aset milik yayasan itu sendiri. Kondisi ini menunjukkan bahwa secara struktural masih terdapat kelemahan dalam penegakan status hukum aset wakaf sebagai kekayaan yang terpisah dan tidak dapat dipersamakan dengan aset badan hukum pengelola. Selain itu, penyelesaian sengketa yang terjadi belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum yang kuat karena pengawasan Badan Wakaf Indonesia (BWI) belum berjalan secara optimal, serta putusan pengadilan yang ada lebih banyak berfokus pada aspek keperdataan internal yayasan dibandingkan perlindungan substantif terhadap harta wakaf dan keberlanjutan pelayanan publik, khususnya layanan kesehatan masyarakat.

Berdasarkan permasalahan tersebut, diperlukan penyelarasan pengaturan wakaf institusional melalui peran aktif Kementerian Agama dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam menyusun pedoman teknis yang secara tegas memisahkan aset wakaf dari kekayaan yayasan, sekaligus memperjelas bahwa kedudukan yayasan sebagai nazhir hanya bersifat administratif atau sebagai legal vehicle, bukan sebagai pemilik aset wakaf. Di samping itu, penguatan peran Badan Wakaf Indonesia (BWI) juga menjadi sangat penting, khususnya dalam menjalankan fungsi mediasi dini terhadap sengketa wakaf berskala besar serta memastikan legitimasi nazhir secara efektif. Pada saat yang sama, putusan pengadilan di masa mendatang diharapkan tidak hanya berorientasi pada penyelesaian konflik formal, tetapi juga mengedepankan keadilan substantif yang menjamin keberlanjutan fungsi sosial wakaf, terutama dalam menjamin operasional pelayanan kesehatan masyarakat yang menjadi tujuan utama wakaf produktif.

REFERENSI

- Anbiya, B. F., Nuriyah, M. L. S., Suryahadi, W., & Sulistiawati, A. (2024). Membentuk rasa cinta tanah air melalui tradisi Lesung Bedhug dan implikasinya terhadap kehidupan sosial kewarganegaraan. *Jurnal Harmoni Nusa Bangsa*, 1(2), 235–242.
- Arto, M. J., Hidayati, N., & Andika, C. (2026). Tanggung jawab hukum Badan Pertanahan Nasional atas penerbitan sertifikat ganda dalam perspektif hukum administrasi, perdata,

- dan pidana. *JUSTITABLE: Jurnal Hukum*, 9(1).
- Avivah, L. N., Sutaryono, S., & Andari, D. W. T. (2022). Pentingnya pendaftaran tanah untuk pertama kali dalam rangka perlindungan hukum kepemilikan sertifikat tanah. *Tunas Agraria*, 5(3), 197–210.
- Febriyanti, S. (2026). Pentingnya pendaftaran tanah hasil jual beli untuk menjamin rasa kepastian hukum. *Al-Zayn: Jurnal Ilmu Sosial & Hukum*, 4(4), 10004–10013.
- Friedman, L. M. (2005). *American law: An introduction* (2nd ed.). W. W. Norton & Company.
- Hapsari, R. S., Hakim, A. N., & Riza, A. I. (2025). Kajian potensi sosial ekonomi dan budaya desa melalui pendekatan pemetaan sosial dan pemangku kepentingan (studi kasus: Desa Pucung Kidul, Desa Sanggarahan, Desa Boyolangu, Desa Gandingan, Desa Tawang Sari). *Jurnal Syntax Admiration*, 6(2), 1059.
- Hasan, Z. (2025). Tanah adat Lampung: Eksistensi, pengelolaan, dan tantangan kontemporer dalam perspektif sosial, hukum, dan lingkungan. *Jurnal Multidisiplin Ilmu Akademik*, 2(6), 127–135.
- Herlintang, R., Majesty, C., Aprilita, L., Fortuna, S., Saloh, T. Y., Wijaya, A., & Ali, N. (2025). Penyuluhan hukum kesadaran masyarakat terhadap pengakuan hak milik atas tanah dalam bentuk sertifikat hak milik di masyarakat Kuala Kurun Seberang Kabupaten Gunung Mas. *Journal of Human and Education (JAHE)*, 5(1), 852–863.
- Indonesia. (1945). *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.
- Indonesia. (1960). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043).
- Indonesia. (1977). *Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1977 Nomor 38, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3107).
- Indonesia. (1997). *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696).
- Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 159, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4459).
- Indonesia. (2006). *Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf* (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 105, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4667).
- Indonesia. (2017). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Pendaftaran Tanah Wakaf* (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 276).
- Juhaya, S. P. (2011). *Teori hukum dan aplikasinya*. Pustaka Setia.
- Ma'ruf, U. (2026). Kepastian hukum dalam penyelesaian sengketa tanah akibat tumpang tindih sertifikat hak atas tanah studi putusan (Nomor: 237/Pdt.G/2024/PN Smg Jo. Nomor 224/PDT/2025/PT SMG Jo. Nomor 5189 K/PDT/2025). *Journal of Legal, Political, and Humanistic Inquiry*, 2(1), 129–146.
- Mertokusumo, S. (1987). *Perundang-undangan agraria Indonesia*. Liberty.
- Muhaimin. (2020). *Metode penelitian hukum*. Mataram University Press.
- Munira, M., & Kasmanita, K. (2026). Kepastian hukum hak milik atas tanah pada wilayah yang teridentifikasi memiliki potensi sumber daya alam strategis. *Jurnal Tana Mana*, 7(2), 224–235.
- Napitupulu, D. R. W. (2022). *Pendaftaran tanah (Pensertipikatan hak atas tanah dan peralihannya)*. UKI Press.

- Nurfransiska, F., Zham-Zham, L. M., & Sutiyan, S. (2022). Penyelesaian sengketa terhadap sertifikat ganda hak atas tanah di Pengadilan Tata Usaha Negara. *JURNAL LAWNESIA (Jurnal Hukum Negara Indonesia)*, 1(2), 168–185.
- Praja, J. S. (2011). *Teori hukum dan aplikasinya*. Pustaka Setia.
- Rahardjo, S. (2014). *Ilmu hukum*. PT Citra Aditya Bakti.
- Rahman, A. R., Mading, B., & Tira, A. (2025). Efektivitas penerapan mediasi dalam penyelesaian sengketa tanah di Pengadilan Negeri Makassar. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 7(2), 141–147.
- Setiadi, Y., Amalia, R. R., & Marniati, F. S. (2026). Kepastian hukum peralihan hak atas tanah dalam jual beli di bawah tangan dan dikuatkan dengan putusan pengadilan. *Jurnal QOSIM: Jurnal Pendidikan Sosial & Humaniora*, 4(5), 1873–1884.
- Sundari, S., A'yuni, D. S., & Prahara, R. S. (2023). Analisis kondisi sosial ekonomi dan tingkat pendidikan masyarakat Desa Talok, Kecamatan Dlanggu, Kabupaten Mojokerto. *Al-Mada: Jurnal Agama, Sosial, dan Budaya*, 6(4), 773–788.
- Tajarudin, T., Fikri, K. N. S., & Putra, B. S. A. (2026). Problematika hukum penerbitan surat keterangan tanah terhadap kepastian hukum hak atas tanah. *Takuana: Jurnal Pendidikan, Sains, dan Humaniora*, 5(2), 1231–1247.
- Tanya, B. L., Simanjuntak, Y. N., & Hage, M. Y. (2019). *Teori hukum: Strategi tertib manusia lintas ruang dan generasi* (Edisi revisi). Genta Publishing.