

## SUMMARY

Wahyu Hidayat, 2007, Implementation of PP No. 28/1977 about wakaf of owned land. (Act of the Sumberpucung district in the Malang Regency)

In this independence period, there are some effort in renewing agriculture law, by the implementation of UU No. 5/1960, namely Agrarian principal law (Undang-undang pokok agraria/UUPA). In the UUPA, the matter of land donation has special concern. This can be known at article 49, subsection (3) of the law. Based on the law, the government on May 17<sup>th</sup> 1977 released PP No. 28/1977 contained at state sheet 1977 No.38 about donating land.

Wakaf has very important role in the society. But the function of wakaf is often disturbed by the dispute if the donated land started by written evidence. The absence of evidence due to the basic of the wakaf namely traditional fiqh law and not based on the PP. No. 28.1977 about the wakaf of owned land. Referring to the age of the law, this law has long term after the determination, so the society has enough time to understand this law. But the problem appears in now is why the society don't obey the law. Based on the phenomenon so the deep investigation should be performed to reinvestigate the implementation of PP No. 28/1977 about wakaf of owned land.

This research show that the implementation of PP. No. 29/1977 about wakaf of owned land is unsuccessful. This is cause by the lack socialization from government to the society. Beside that, this problem is also caused by the mental of Moslem that wakaf is related with Allah SWT, so they think that administration is not important. The long procedure, long time and complicated as well as much money should be paid in processing wakaf also be the obstacle in implementing this rule.

Based on the fact above, the improving law illumination both to the society and the official handling the wakaf is needed so the awareness to process the wakaf will be enhanced. Renewing the law is also need in order to shorten the procedure.

## RINGKASAN

Wahyu Hidayat, 2007, Implementasi PP No. 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik (Studi pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang).

Pada zaman kemerdekaan ini telah dilakukan usaha pembaharuan hukum agraria, dengan diberlakukannya UU No. 5/1960, yaitu Undang-undang pokok agraria. Di dalam UUPA tersebut persoalan tentang perwakafan tanah ini telah mendapatkan perhatian khusus. Hal ini dapat dilihat dalam pasal 49 ayat (3) UUPA. Berdasarkan pasal tersebut, pemerintah pada tanggal 17 Mei 1977 mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 28/1977 yang dimuat dalam lembaran negara 1977 No. 38 tentang perwakafan tanah milik.

Wakaf mempunyai fungsi yang sangat penting dalam masyarakat. Namun fungsi wakaf ini seringkali terganggu dengan adanya sengketa tanah wakaf yang bermula dari ketiadaan bukti tertulis dari sebuah proses perwakafan. Ketidadaan bukti tertulis disebabkan adanya proses perwakafan yang hanya didasarkan pada hukum fiqh tradisional dan tidak didasarkan pada PP. No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik. Jika dilihat dari segi usia maka PP tersebut bukan termasuk peraturan yang baru sehingga dapat dikatakan masyarakat sudah cukup faham terhadap PP tersebut. Sekarang yang menjadi masalah adalah mengapa masyarakat banyak yang tidak mematuhi PP tersebut. Bermula dari permasalahan tersebut maka perlu dilakukan penelitian mengenai PP tersebut. Salah satu yang bisa dilakukan adalah mengkaji kembali implementasi PP. No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik.

Penelitian ini menunjukkan bahwa implementasi PP. No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik, gagal dalam pelaksanaannya. Hal ini disebabkan adanya sosialisasi yang kurang dari Pemerintah kepada masyarakat. Selain itu juga karena adanya sikap mental umat Islam yang berprinsip bahwa urusan wakaf merupakan ibadah yang erat hubungannya dengan Allah SWT, sehingga kepengurusan administrasinya kurang dihiraukan. Prosedur yang terlalu panjang, waktu yang terlalu lama dan berbelit-belit, serta besarnya dana untuk pengurusan tanah wakaf hingga tuntas, juga menjadi penghambat implementasi dari peraturan ini.

Berdasarkan temuan penelitian ini, maka perlu adanya peningkatan penyuluhan hukum kepada masyarakat dan para petugas yang menangani pendaftaran tanah wakaf sehingga dapat meningkatkan kesadaran dalam pendaftaran tanah wakaf. Penyempurnaan peraturan perundangan mengenai perwakafan juga diperlukan agar prosedurnya lebih sederhana.



## BAB 1 PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

*“Apabila seseorang meninggal dunia semua pahala amalnya terhenti, kecuali tiga macam amalan yaitu: shodaqoh jariyah, ilmu yang bermanfaat dan anak sholeh yang senantiasa mendoakan baik untuk orang tuanya”.*(HR.Muslim).

Dari hadist ini dapat kita ketahui bahwa sodaqoh jariyah, salah satunya yaitu wakaf merupakan amalan yang pahalanya selalu mengalir walaupun yang mewakafkan sudah meninggal dunia. Wakaf di lain pihak adalah merupakan salah satu masalah di bidang keagamaan yang menyangkut pelaksanaan tugas-tugas keagrariaan yaitu perwakafan tanah milik. Begitu pentingnya masalah perwakafan tanah milik tersebut ditinjau dari sudut Undang-undang nomor 5/1960, khususnya pada pasal 19 ayat (1) UUPA yang berbunyi: *“Untuk menjamin kepastian Hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”* (UUPA. Ps.19 ayat (1))

Pengaturan tanah wakaf merupakan hal yang sangat penting dan berkaitan erat dengan Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, sehingga perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah yang akhirnya diterbitkannya PP. nomor 28/1977 yang mengatur mengenai perwakafan tanah milik.

Namun dalam kenyataannya ternyata masih terdapat masalah-masalah yang timbul mengenai masalah perwakafan tanah milik. Pada waktu sebelum lahirnya PP. No 28/1977, pengaturan tentang perwakafan tanah milik memang belum diatur secara tuntas dalam bentuk suatu peraturan perundang-undangan, sehingga memudahkan terjadinya penyimpangan dari hakekat dan tujuan wakaf itu sendiri, terutama sekali disebabkan terdapatnya beraneka ragam bentuk perwakafan (wakaf keluarga, wakaf umum, dan lain-lain) dan tidak adanya keharusan untuk didaftarkannya benda-benda yang diwakafkan yang diurus oleh nadzir (pengurus) yang nantinya dapat menyebabkan benda-benda yang diwakafkan itu seolah-olah sudah menjadi milik dari ahli waris pengurus (nadzir).

Berbagai masalah tersebut menimbulkan keresahan di kalangan umat beragama, khususnya mereka yang menganut agama Islam dan menjurus kearah

perpecahan masyarakat. Masalah perwakafan tanah tersebut antara lain mengenai masalah persengketaan tanah yang disebabkan tidak jelasnya status tanahnya dan tidak terdaftarnya tanah tersebut sebagai tanah wakaf, sehingga apabila tidak segera diadakan pengaturan, maka tidak saja akan mengurangi kesadaran beragama dari mereka yang menganut agama Islam, bahkan lebih jauh lagi akan menghambat usaha-usaha pemerintah untuk menggalakkan semangat dan bimbingan kewajiban ke arah keagamaan, sebagaimana terkandung dalam ajaran Pancasila.

Data mengenai tanah wakaf di Indonesia yang sudah bersertifikat saat ini masih tergolong rendah dibandingkan dengan jumlah dan luas tanah yang diwakafkan. Pada tahun 2006, direktur pemberdayaan wakaf departemen agama, Sumuran Harahap menyatakan bahwa, saat ini terdapat 403.845 lokasi tanah wakaf, dengan luas tanah 1.566.672.402 m<sup>2</sup> (Pusat informasi keagamaan dan kehumasan, 2006 dalam [www.humas.depag.or.id](http://www.humas.depag.or.id)). Akibat ketiadaan bukti tertulis ini, maka banyak tanah wakaf yang terlantar atau bahkan beralih ke pihak ketiga. Berdasarkan catatan terakhir yang dikemukakan oleh Said Agil, saat ini terdapat 105.147 persil tanah wakaf yang belum bersertifikat di seluruh Indonesia. Angka ini setara dengan 26,04 persen dari jumlah seluruh tanah wakaf yang ada (Tempo Interaktif, 2004 dalam [www.Tempointeraktif.com](http://www.Tempointeraktif.com)).

Data-data yang dimiliki oleh Departemen Agama saat ini juga masih mengalami berbagai kekurangan dan kelemahan mengenai fungsi dari tiap tanah yang diwakafkan tersebut. Pernyataan ini juga diakui oleh Kepala BPN, Lutfi I. Nasution yang menegaskan bahwa berbagai pengalaman di lapangan menunjukkan kondisi riil pembenaran terhadap beberapa permasalahan misalnya, tidak adanya data yang nyata dan lengkap tentang tanah yang diwakafkan. (Lokakarya Majelis Wakaf, 2002 dalam [www.pikiranrakyat.or.id](http://www.pikiranrakyat.or.id)). Tingginya jumlah tanah wakaf yang belum bersertifikat juga terjadi di Kabupaten Malang, khususnya di Kecamatan Sumberpucung seperti data yang disajikan pada bagan Tabel 1. Dari data yang diperoleh dari KUA Kecamatan Sumberpucung tercatat sebanyak 90 lokasi tanah yang belum memiliki sertifikat tanah wakaf dan sebanyak 148 lokasi tanah wakaf yang sudah memiliki sertifikat tanah wakaf dari jumlah totalnya sebanyak 238 lokasi tanah wakaf. Sedangkan luas total dari tanah wakaf yang ada di sumberpucung adalah 70.921 M<sup>2</sup>, dari luas tanah wakaf



tersebut sebanyak 47.052,74 M<sup>2</sup> sudah bersertifikat dan sebanyak 23.868,4 M<sup>2</sup> belum memiliki sertifikat. Salah satu penyebab timbulnya permasalahan di atas adalah rendahnya tingkat kesadaran *nadzir* yang tidak terlalu menghiraukan pentingnya keberadaan sertifikat untuk melindungi tanah wakaf dan menjamin unsur manfaat tanah tersebut bagi masyarakat.

Keberadaan tanah wakaf yang belum bersertifikat ini diakibatkan adanya pandangan masyarakat bahwa proses pembuatan sertifikat memakan waktu dan biaya yang tak sedikit. Hal itu disebabkan begitu banyak instansi terkait dalam masalah ini, baik secara horisontal maupun vertikal. Antara lain Departemen Agama, BPN dan Departemen Keuangan dengan masing-masing jajarannya ke bawah yang di antara ketiganya terkesan belum sinkron dalam urusan tanah wakaf.

Lemahnya kekuatan hukum mengenai tanah wakaf yang dimiliki oleh *nadzir*, membuka kesempatan berbagai pihak untuk melakukan berbagai bentuk pelanggaran. Berbagai bentuk pelanggaran dan tindak perdata mengenai tanah yang berkisar pada masalah-masalah pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya serta dorongan kepentingan dan kebutuhan ekonomi yang berimplikasi pada timbulnya bentuk penyerobotan tanah ataupun pengakuan hak milik atas tanah tersebut.

Dilihat dari betapa rumitnya permasalahan yang terjadi mengenai perwakafan tanah milik tersebut, maka penulis merasa tertarik untuk meneliti mengenai implementasi kebijakan tentang perwakafan tanah milik, sehingga penulis mengajukan judul **Implementasi PP No. 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik (studi pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang).**

## 1.2 Rumusan Masalah

Merujuk pada latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah Implementasi dari Peraturan Pemerintah No. 28/1977 mengenai Perwakafan Tanah Milik, pada Kecamatan Sumberpucung?
2. Mengapa sertifikasi tanah wakaf pada Kecamatan Sumberpucung gagal?

### 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui Implementasi PP Nomor 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik serta hambatanannya (studi pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang).

### 1.4 Manfaat Penulisan

Dilihat dari beberapa uraian di atas, maka manfaat yang diperoleh dari penelitian ini antara lain :

#### 1. Manfaat Akademis

- a. Sebagai salah satu bahan kajian dalam studi administrasi Negara, terutama tentang implementasi kebijakan pemerintah yang berorientasi pada perwakafan tanah milik
- b. Sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya yang memiliki tema relevan serta sekaligus sebagai perbandingan bagi peneliti selanjutnya.

#### 2. Manfaat Praktis

##### a. Bagi Pemerintah

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan masukan bagi pemerintah dalam membuat program kebijakan khususnya kebijakan yang berkaitan dengan pengaturan perwakafan tanah milik.

##### b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi masukan bagi masyarakat agar mereka tahu bagaimanakah pengurusan mengenai tanah wakaf yang baik dan benar menurut hukum sehingga akan meminimalisir terjadinya persengketaan dan berbagai permasalahan mengenai tanah wakaf di Indonesia.

- c. Selain itu hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi cara sosialisasi tentang program pemerintah yang berkaitan dengan perwakafan tanah milik.

### 1.5 Sistematika penelitian

Adapun sistematika pembahasan dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :



**BAB 1 : PENDAHULUAN.**

Bab ini terdiri dari latar belakang yang mengemukakan tentang alasan yang melatarbelakangi penelitian, perumusan masalah adalah permasalahan yang timbul, tujuan penelitian yang menguraikan hasil apa yang ingin dicapai dalam penelitian, manfaat penelitian adalah pernyataan tentang kontribusi hasil penelitian lebih spesifik dan sistematis pembahasan.

**BAB 2 : KAJIAN PUSTAKA**

Bab ini menampilkan kerangka teori sebagai landasan yang akan digunakan dalam penyelesaian masalah yang terdiri dari kajian tentang pengadaan tanah wakaf.

**BAB 3 : METODOLOGI PENELITIAN**

Bab ini menjelaskan bagaimana penelitian dilaksanakan. Metodologi penelitian meliputi fokus penelitian, yaitu masalah yang menjadi perhatian utama. Sumber data, yaitu orang yang terlibat dalam penelitian, teknik pengumpulan data yang mengemukakan teknik menggali data. Instrumen penelitian yang merupakan alat yang digunakan dalam mengumpulkan data, serta analisis data yang merupakan tahap menganalisis data hasil penelitian.

**BAB 4 : HASIL DAN PEMBAHASAN**

Bab ini menguraikan mengenai perlakuan data dan menggambarkan masalah yang terjadi dalam tahap analisis untuk kemudian diinterpretasikan dengan teori yang terkait, sehingga tujuan penelitian dapat tercapai.

**BAB 5 : PENUTUP**

Bab ini berisi kesimpulan dari semua yang telah diuraikan dan dibahas serta memberikan saran yang dianggap perlu dengan tujuan ke arah yang lebih baik.

## BAB 2

### KAJIAN PUSTAKA

#### 2.1 Kebijakan Publik

##### 2.1.1 Pengertian Kebijakan

Kebijakan atau *policy* mempunyai arti yang bermacam-macam. Salah satunya adalah menurut Raksasataya (1976), kebijakan sebagai suatu taktik atau strategi untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Sedangkan menurut PBB, kebijakan diartikan sebagai pedoman untuk bertindak, suatu arah tindakan tertentu, suatu program mengenai aktivitas-aktivitas tertentu atau suatu arah rencana (Wahab,1997:2)

Kebijakan pada intinya adalah sebagai pedoman untuk bertindak. Pedoman ini boleh jadi amat sederhana atau kompleks, bersifat umum atau khusus, luas atau sempit, kabur atau jelas, longgar atau rinci, kualitatif atau kuantitatif, publik atau privat. Sejalan dengan makna kebijakan yang dikemukakan oleh United Nation tersebut diatas, Fredrick (dalam Islamy, 1991: 17) memberikan pengertian kebijakan yaitu “..... *a proposed course of action of person, group, or government within given environment providing abstacles and opportunities which the policy was proposed to utilize and overcome in an effort to reach a goal or realize objective or purpose*” (...serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pelaksanaan usulan kebijakan tersebut dalam rangka mencapai tujuan tertentu).

Pada pengertian lain yang dikemukakan oleh Anderson (dalam Islamy, 1991: 17) bahwa kebijakan itu adalah “*A purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (serangkaian tindakan yang mempunyai tindakan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu).

Pendapat terakhir yang dikemukakan oleh Easton (dalam Wahab, 1989: 21) mengemukakan secara singkat bahwa kebijakan adalah “*A policy...consist of web of dicisions and actions than allocate...values*” (suatu kebijakan ... terdiri



atas serangkaian keputusan-keputusan dan tindakan untuk mengalokasikan ...nilai-nilai).

Selain ketiga definisi dan pengertian yang dikemukakan diatas, sesungguhnya masih banyak lagi definisi yang lain, namun dari sekian banyak itu tampaknya tidak terdapat adanya perbedaan pandangan secara tajam dalam mengartikan suatu kebijakan. Dari ketiga pendapat mengenai rumusan arti kebijakan, pada intinya setiap rumusan mengandung beberapa elemen yaitu: (1) adanya serangkaian tindakan; (2) dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang; (3) adanya pemecahan masalah; dan (4) adanya tujuan tertentu.

Bila keempat elemen tersebut dipadukan maka dapat diperoleh suatu pengertian bahwa kebijakan adalah serangkaian tindakan yang berisi keputusan-keputusan yang diikuti dan dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang guna memecahkan suatu masalah untuk mencapai tujuan tertentu.

### **2.1.2 Pengertian Kebijakan Publik**

Dalam pengertian atau konsep-konsep demokrasi modern, kebijakan publik (*public policy*) atau kebijaksanaan negara tidaklah hanya berisi cetusan pikiran atau pendapat para pejabat yang mewakili rakyat, tetapi opini publik (*public opinion*) juga mempunyai porsi yang sama besarnya untuk diisikan (*tercermin*) dalam kebijakan-kebijakan negara. Setiap kebijakan negara harus selalu berorientasi pada kepentingan publik (*public interest*). Menurut Thomas R. Dye mendefinisikan kebijaksanaan negara apapun yang dipilih pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan.

Bila pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu maka harus ada tujuannya (*obyektifnya*) dan kebijaksanaan negara itu harus meliputi semua “tindakan” pemerintah jadi bukan semata-mata merupakan pernyataan keinginan pemerintah atau pejabat pemerintah saja. Menurut George C. Edwards III dan Ira Sharkansky mengartikan kebijaksanaan negara sebagai apa yang dinyatakan dan dilakukan atau tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijaksanaan negara itu berupa sasaran atau tujuan program-program pemerintah. Menurut James E. Anderson, kebijaksanaan negara adalah kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pendapat-pendapat pemerintah. David Easton memberikan

arti kebijaksanaan negara sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa (sah) kepada seluruh anggota masyarakat. (dalam Islamy, 1991)

Dari beberapa pengertian kebijaksanaan negara tersebut di atas dan dengan mengikuti paham bahwa kebijaksanaan negara itu harus mengabdikan pada kepentingan masyarakat, maka dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kebijaksanaan negara (*public policy*) itu adalah : “serangkaian tindakan yang ditetapkan dan dilaksanakan atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah yang mempunyai tujuan atau berorientasi pada tujuan tertentu demi kepentingan seluruh masyarakat”.

Pengertian kebijaksanaan negara tersebut di atas mempunyai implikasi sebagai berikut :

- a. Bahwa kebijaksanaan negara itu dalam bentuk perdananya berupa penetapan tindakan-tindakan pemerintah.
- b. Bahwa kebijaksanaan negara itu tidak cukup hanya dinyatakan tetapi dilaksanakan dalam bentuknya yang nyata.
- c. Bahwa kebijaksanaan negara baik itu melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai dan dilandasi dengan maksud dan tujuan tertentu.
- d. Bahwa kebijaksanaan negara itu harus senantiasa ditujukan bagi kepentingan seluruh anggota masyarakat. (Islamy, 1991)

### 2.1.3 Implementasi Kebijakan Publik

Tak ada sebuah kebijakan yang sempurna, namun demikian dalam setiap implementasinya, diharapkan *social cost* yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut bisa diminimalisir. Sebuah kebijakan akan dinyatakan berhasil ketika kebijakan tersebut dapat terlaksana dengan baik di lapangan dan sesuai dengan sasaran. Dengan implementasi kebijakan maka dapat diperoleh sebuah gambaran apakah kebijakan yang dibuat tersebut telah sesuai target group ataukah salah sasaran. Pentingnya implementasi kebijakan ini dijelaskan oleh Wahab (2004) sebagai berikut: “Oleh sebab itu tidak terlalu salah jika dikatakan implementasi kebijaksanaan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijaksanaan.”



Lebih lanjut Udoji (dalam Wahab, 2004) mengungkapkan bahwa “*the execution of policies is as important if not more important than policy-making. Policies will remain dreams or blue print file jackets unless they are implemented*” (pelaksanaan kebijaksanaan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijaksanaan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Menurut Van Meter dan Van Horn (dalam Wahab, 2004) implementasi kebijakan adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu/pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan. Wahab (2004: 65) kemudian mengungkapkan bahwa proses implementasi kebijakan itu sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri kelompok sasaran, melainkan pula jaringan kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat, dan yang pada akhirnya berpengaruh terhadap dampak, baik yang diharapkan (*intended*) maupun yang tidak diharapkan. (*spillover/negative effects*). Pengertian yang lebih rinci diungkapkan oleh Mazamanian dan Sabatier:

*“Implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan/sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan/ mengatur proses implementasinya. Proses ini berlangsung setelah sejumlah tahapan tertentu, biasanya diawali dengan tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output kebijaksanaan dalam bentuk pelaksanaan keputusan oleh badan (instansi) pelaksanaan, kesediaan dilaksanakannya keputusan-keputusan tersebut oleh kelompok-kelompok sasaran, dampak nyata --- baik yang dikehendaki atau tidak --- dari output tersebut, dampak keputusan sebagai dipersepsikan oleh badan-badan yang mengambil keputusan, dan akhirnya perbaikan-perbaikan penting (atau upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan) terhadap undang-undang/peraturan yang bersangkutan”, (dalam Wahab, 2004).*

Setiap implementasi kebijakan mengandung resiko kegagalan, Hogwood dan Gunn (dalam Wahab, 2004) telah membagi pengertian kegagalan kebijaksanaan (policy failure) dalam dua kategori:

- a. *Non implementation* (tidak terimplemetasikan), artinya bahwa suatu kebijaksanaan tidak dilaksanakan sesuai dengan rencana, mungkin karena pihak-pihak yang terlibat di dalam pelaksanaannya tidak mau berkerjasama, atau mereka telah bekerja secara tidak efisien, bekerja setengah hari atau karena mereka tidak sepenuhnya menguasai permasalahan
- b. *Unsuccessful implementation* (implementasi yang tidak berhasil), artinya manakala suatu kebijaksanaan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan kebijaksanaan tersebut tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Biasanya kebijaksanaan yang memiliki resiko untuk gagal tersebut disebabkan faktor-faktor berikut: *bad execution, bad policy* dan *bad luck*.

Mazmanian dan Sabatier (dalam Wahab, 2004: 81) berpendapat bahwa peran penting dari analisis implementasi kebijaksanaan Negara adalah mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan-tujuan formal pada keseluruhan proses implementasi. Variabel-variabel yang dimaksud dapat diklasifikasikan menjadi 3 kategori besar, yaitu:

- a. mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan
- b. kemampuan keputusan kebijaksanaan untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya
- c. pengaruh langsung berbagai variabel politik terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut

Gambaran mengenai kerangka konseptual proses implementasi kebijaksanaan negara tersebut terdiri dari dua variabel. Yang pertama disebut sebagai variabel bebas (*independent variable*) yang terdiri dari tiga kategori variabel tersebut yaitu ; mudah tidaknya masalah dikendalikan, kemampuan kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, dan variabel di luar



kebijakan yang mempengaruhi proses implementasi. Variabel kedua yang menggambarkan tahap-tahap dari implelementasi yang harus dilalui, disebut variabel tergantung (*dependent variable*), yang terdiri dari; output kebijakan badan-badan pelaksana, kesediaan kelompok saaran mematuhi output kebijakan, dampak nyata output kebijakaan, dampak kebijakan sebagai dipersepsi, perbaikan mendasar dalam Undang-Undang. Dalam hubungan ini perlu diingat, bahwa tiap tahap akan berpengaruh terhadap tahap yang lain, misalnya tingkat kesediaan kelompok sasaran untuk mengindahkan atau mematuhi ketentuan-ketentuan yang termuat dalam keputusan-keputusan kebijaksanaan dari badan-badan (instansi) pelaksanaan akan berpengaruh terhadap dampak nyata (*actual impact*) keputusan-keputusan tersebut.

## 2.2 Wakaf

### 2.2.1 Pengertian wakaf

Untuk mengetahui konsep mengenai wakaf, terdapat berbagai pendapat para ulama dan cendikiawan Negara mengenai apa yang dimaksud dengan wakaf. Menurut Imam Abu Hanifah/Imam Hanafi (dalam Abdurrahman, 1994), mendefinisikan wakaf adalah penahanan pokok suatu harta dalam tangan pemilikan wakaf dan penggunaan hasil barang itu, yang dapat disebutkan untuk tujuan-tujuan amal saleh. Dari sini dapat dicatat bahwa menurut abu hanifah, wakaf itu ialah suatu sedekah atau pemberian dan tidak terlepas sebagai milik orang yang berwakaf, selama hakim belum memutuskannya, yaitu bila hukum belum mengumumkan harta itu sebagai harta wakaf atau disyaratkan dengan ta'lik sesudah meninggalnya orang orang yang berwakaf. Misalnya dikatakan : "*Bila saya telah meninggal maka harta saya (misalnya rumah) ini saya wakafkan untuk kepentingan madrasah*". Jadi dengan meninggalnya orang yang berwakaf barulah harta yang ditinggalkan itu jatuh menjadi harta wakaf bagi madrasah tersebut.

Pengertian berikutnya yang dikemukakan oleh Imam Syafi'I (dalam Abdurrahman, 1994) menyebutkan bahwa wakaf ialah suatu ibadat yang disyariatkan. Wakaf itu telah berlaku sah, bilamana orang yang berwakaf (Wakif) telah menyatakan dengan perkataan "*Saya telah mewakafkan (Waqoffu)*", sekalipun tanpa diputus oleh hakim. Bila harta telah dijadikan harta wakaf, orang

yang berwakaf tidak berhak lagi atas harta itu, walaupun harta itu tetap di tangannya, atau dengan perkataan lain walaupun harta itu tetap dimilikinya.

Hal ini sedikit berbeda dengan pendapat para pengikut golongan atau Madzhab Maliki seperti yang dikemukakan oleh Sayid Ali Fikri (dalam Abdurrahman, 1994) yang mengartikan wakaf adalah menjadikan manfaat benda yang dimilikinya, baik berupa sewa atau hasilnya untuk diserahkan pada orang yang berhak, dengan bentuk penyerahan berjangka waktu sesuai dengan apa yang dikehendaki oleh orang yang mewakafkan. Madzhab Maliki mengartikan bahwa wakaf seorang pemilik memperuntukkan harta benda yang dimilikinya kepada pihak yang berhak dengan sighthat tertentu selama masa yangditetapkan oleh orang yang berwakaf. Sedangkan menurut pendapat Madzhab Hambali, wakaf itu adalah menahan kebebasan pemilik harta dalam membelanjakan hartanya yang bermanfaat dengan tetap utuhnya harta dan memutuskan semua hak penguasaan terhadap harta itu, sedangkan manfaatnya dipergunakan pada suatu kebaikan untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT.

Pendapat selanjutnya banyak dari para ulama Madzhab Syafi'i mengenai wakaf. Muhammad Khatib Syarbairi (dalam Abdurrahman, 1994) mengartikan wakaf sebagai penahanan harta yang dapat diambil manfaatnya dengan tetap utuhnya barang, dan barang itu lepas dari penguasaan si wakif serta dimanfaatkan pada suatu yang diperbolehkan oleh agama. Sedangkan Ibrahim Al Bajuri mengatakan bahwa wakaf adalah menahan suatu harta yang tertentu yang dapat dipindahkan dan memungkinkan dapat diambil manfaatnya serta bendanya tetap dan tidak boleh dijual, bahwa digunakan pada jalan yang tetap dan tidak boleh dijual, bahwa digunakan pada jalan kebaikan untuk mendekatkan diri kepada Allah SWT.

Selain berbagai pendapat dari para ulama, juga terdapat beberapa pengertian dari para cendekiawan seperti yang diutarakan oleh Rachmat Djatmika:

*“Wakaf adalah menahan harta (yang mempunyai daya tahan lama pakai) dari peredaran transaksi, dengan tidak memperjualbelikannya, tidak mewariskannya dan tidak pula menghibahkannya, dan mendedahkan manfaat untuk kepentingan umum, dengan ini harta benda yang diwakafkan, beralih menjadi milik Allah SWT. bukan lagi menjadi milik wakif”.* (dalam Abdurrahman, 1994)



Pendapat lainnya mengenai wakaf dikemukakan oleh Koesoemah Atmaja (dalam Abdurrahman, 1994) yang mengartikan wakaf adalah sesuatu perbuatan hukum dengan perbuatan mana suatu barang/barang keadaan telah dikeluarkan/diambil kegunaannya dalam lalu lintas masyarakat, semula, guna kepentingan seseorang/orang tertentu atau guna seseorang maksudnya/tujuannya/barang tersebut sudah berada dalam tangan yang mati.

Sedangkan dalam “*Ensiklopedi Islam Indonesia*” yang disusun oleh Tim IAIN Syarif Hidayatullah yang diketuai oleh Prof. Dr. H. Harun Nasution, disebutkan bahwa wakaf berasal dari kata *waqafa* yang menurut bahasa berarti menahan, atau berhenti. Dalam hokum fiqh istilah tersebut berarti menyerahkan sesuatu hak milik yang tahan lama zatnya kepada seorang atau nadzir (penjaga wakaf) atau kepada suatu badan pengelola, dengan ketentuan bahwa hasil atau manfaatnya digunakan kepada hal-hal yang sesuai dengan ajaran syariat Islam. Dalam hal tersebut benda yang diwakafkan bukan lagi hak milik orang yang mewakafkan, dan bukan pula hak milik tempat menyerahkan, tetapi ia menjadi hak Allah SWT. (hak umum).

Begitu banyak pengertian dari wakaf tersebut, sehingga kemudian di Negara Indonesia ditarik kesimpulan dan melalui berbagai pertimbangan berdasarkan hukum dari para ahli sehingga diambillah pengertian wakaf seperti yang tertuang dalam PP. No. 28/1977 pasal 1 ayat (1), mengenai perwakafan tanah milik, yang berbunyi;

*“Wakaf adalah Perbuatan hokum seseorang atau badan hukum yang memisahkan sebagian dari harta kekayaannya yang berupa tanah milik dan melembagakannya untuk selama-lamanya untuk kepentingan peribadatan atau keperluan umum lainnya sesuai dengan ajaran Agama Islam”*. (PP.No 28/1977 Pasal 1 Ayat (1))

### 2.2.2 Macam-macam Wakaf

Bentuk atau jenis wakaf dapat dibagi menjadi beberapa macam. Saroso dan Ngani (1984: 7), mengatakan bahwa menurut hukum Islam, wakaf terdiri dari dua macam, yaitu :

#### a. Wakaf *ahli* (wakaf keluarga)

Wakaf ahli atau biasa disebut *wakaf keluarga* atau *wakaf khusus* adalah *wakaf* yang tujuan peruntukannya ditujukan kepada orang-orang

tertentu saja atau di lingkungan keluarganya. Misalnya seseorang mewakafkan buku-bukunya kepada anak-anaknya dan diteruskan kepada cucu-cucunya saja yang dapat menggunakannya. Tetapi di sini akan timbul permasalahan, yaitu andaikata anak atau keturunannya tersebut tidak ada lagi, lalu bagaimanakah kedudukan dari pada harta wakaf tersebut?

A. Azhar Basyir (1977: 13), dalam bukunya *Wakaf Ijarah Syarak* mengatakan bahwa kita harus kembali kepada adanya syarat bahwa wakaf tidak boleh dibatasi dengan waktu tertentu. Jadi dengan demikian meskipun anak keturunan orang yang mewakafkan tersebut sudah tidak ada lagi, maka harta wakaf tersebut tetap berkedudukan sebagai harta wakaf untuk digunakan oleh ahli warisnya yang lebih jauh, atau dipegunkan untuk umum. Demikian juga dengan wakaf lain seperti wakaf tanah atau bangunan.

b. Wakaf *khairi* (wakaf umum)

Wakaf *khairi* atau biasa di sebut *wakaf umum* adalah wakaf yang tujuan peruntukannya sejak semula ditujukan untuk kepentingan umum (orang banyak). Wakaf *khairi* atau wakaf umum inilah yang benar-benar dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat, serta sejiwa dan sejalan dengan amalan wakaf, yang merupakan suatu *ibadah sodaqoh jariyah*, yaitu ibadah atau amalan yang di dalam ajaran Agama Islam dinyatakan bahwa pahalanya akan terus mengalir, walaupun yang bersangkutan telah meninggal dunia, selama harta wakaf masih tetap berdayaguna.

Dengan kata lain dapatlah disimpulkan bahwa wakaf *khairi* atau wakaf umum inilah yang benar-benar dapat dinikmati dan dirasakan manfaatnya oleh masyarakatnya, baik spiritual maupun material.

Pendapat senada juga diutarakan oleh Abdurrahman (1994: 58), yang membagi wakaf menjadi dua macam, yaitu:

a) Wakaf keluarga

Wakaf keluarga ialah wakaf yang diperuntukkan khusus kepada orang-orang tertentu, seorang atau lebih, keluarga waqif atau bukan. Karena wakaf ini adalah wakaf yang diperuntukkan bagi orang-orang-



orang khusus atau orang-orang tertentu, maka wakaf ini disebut pula dengan wakaf khusus.

b) Wakaf umum

Wakaf *khairi* atau wakaf umum ialah wakaf yang sejak semula manfaatnya diperuntukkan untuk kepentingan umum tidak dikhususkan untuk orang-orang tertentu, seperti mewakafkan tanah untuk mendirikan masjid, mewakafkan sebidang kebun yang hasilnya dapat dimanfaatkan untuk membina suatu pengajian dan sebagainya.

Hal ini berbeda dengan pendapat yang disampaikan oleh Asaf A.A. Fyzee (dalam Abdurrahman, 1994), yang membagi wakaf menjadi tiga golongan, yaitu :

- a) Untuk kepentingan yang kaya dan yang miskin dengan tidak berbeda.
- b) Untuk keperluan yang kaya dan sesudah itu baru untuk yang miskin.
- c) Untuk keperluan yang miskin semata-mata.

Hal yang sama dikemukakan juga oleh Muhammad Yousof Farooki (dalam Abdurrahman, 1994), dalam tulisannya dengan menyebutkan klasifikasi dari para fuqaha dalam tiga kategori :

- a) *Waqf, in fafour on the poor alone.*
- b) *Waqf, in fafour on the rich and than for the indigent.*
- c) *Waqf, in fafour on the rich and the poor alike.*

### 2.2.3 Unsur dan Syarat Wakaf

Untuk sahnya suatu wakaf, para ulama bersepakat bahwa wakaf tersebut harus memenuhi rukun-rukun atau unsur-unsur dan syarat tertentu. Menurut Adijani (1992: 30), mengatakan bahwa dalam fiqih Islam dikenal ada empat rukun atau unsur wakaf, yaitu :

1. Orang yang berwakaf (wakif).

Bagi orang yang berwakaf, disyaratkan bahwa ia adalah orang yang ahli berbuat kebaikan dan wakaf dilakukannya secara sukarela, tidak karena dipaksa. Seperti juga disyaratkan bagi penjual dan pembeli, maka yang dimaksud dengan “Ahli berbuat kebaikan” di sini ialah orang yang berakal (tidak gila atau tidak bodoh), tidak mubazir (karena harta orang mubazir di bawah walinya), dan baligh (dewasa).

## 2. Benda yang diwakafkan

Untuk barang yang diwakafkan, ditentukan beberapa syarat sebagai berikut:

- a. Barang atau benda itu tidak rusak atau habis ketika diambil manfaatnya.
- b. Kepunyaan orang yang berwakaf. Benda yang bercampur haknya dengan orang lain pun boleh diwakafkan seperti halnya boleh dihibahkan atau disewakan.
- c. Bukan barang haram atau najis.

## 3. Penerima wakaf

Sedangkan untuk orang atau pihak yang menerima wakaf (*Maukuf alaih*) berlaku beberapa ketentuan, yaitu; orang yang ahli memiliki, seperti syarat bagi orang yang berwakaf (wakif). Artinya ia berakal (tidak gila), balig, tidak mubazir (boros). Hendaklah diterangkan dengan jelas kepada siapa suatu benda diwakafkan. Orang tersebut harus sudah ada pada waktu terjadi wakaf.

## 4. Lafadz atau pernyataan penyerahan wakaf

Lafadz atau sighat ialah pernyataan kehendak dari wakif yang dilahirkan dengan jelas tentang benda yang diwakafkan, kepada siapa diwakafkan dan untuk apa dimanfaatkan. Kalau penerima wakaf adalah pihak tertentu, sebagian ulama berpendapat perlu ada *qobul* (jawaban penerima). Tapi kalau wakaf itu untuk umum saja, tidak harus ada *qobul*.

Hal senada juga disampaikan oleh Khatib As Sarbun (dalam Abdurrahman, 1994), yang membagi rukun wakaf yang disertai beberapa syarat-syarat yang harus ada, yaitu :

### 1) Orang yang berwakaf (wakif)

Di sini dia menyebutkan beberapa syarat orang yang berwakaf yaitu :

- a. Orang yang berwakaf itu harus merdeka dan pemilik penuh dari barang yang disewanya.
- b. Orang yang berwakaf itu harus berakal sempurna (tidak gila atau sadar).
- c. Orang yang berwakaf itu harus cukup umur atau balig. Karena cukup umur atau balig itu lazim, oleh fuqaha, dipandang sebagai indikasi sempurnanya akal seseorang.



- d. Orang yang berwakaf itu harus berpikir jernih dan tenang, tidak tertekan karena bodoh, bangkrut atau lalai, walaupun wakaf tersebut dilakukan melalui seorang wali
- 2) Harta yang diwakafkan (Mauqud)  
Harta yang bisa diwakafkan itu terdapat empat macam, yaitu :
    - a. Barang yang diwakafkan itu harus berupa harta benda, tidak boleh mewakafkan manfaat semata tanpa bendanya.
    - b. Barang yang diwakafkan itu harus tegas dan jelas, baik kejelasan menyangkut ukuran, ataupun lainnya.
    - c. Barang yang disewakan itu betul-betul milik penuh bagi orang yang mewakafkannya.
    - d. Barang yang diwakafkan itu harus sudah dibagi, tidak lagi sebagai barang kongsi dengan orang lain jika barang itu memang dapat dibagi.
  - 3) Tujuan Wakaf atau obyek wakaf (Mauquuf'alaih)  
Tujuan dan obyek wakaf dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :
    - a. Untuk mencari keridhaan Allah SWT. Termasuk di dalamnya segala macam usaha untuk menegakkan agama Islam, seperti mendirikan tempat-tempat ibadah kaum muslimin, kegiatan dakwah, pendidikan agama islam dan sebagainya.
    - b. Untuk kepentingan masyarakat, seperti untuk membantu fakir miskin, apakah ia orang islam atau bukan, membantu orang terlantar, karib kerabat, mendirikan sekolah, mendirikan asrama anak yatim.
  - 4) Sighat wakaf  
Terdapat dua macam sighat dalam wakaf yaitu, wakaf yang diperuntukkan bagi orang tertentu dan yang diperuntukkan bagi orang yang tidak tertentu. Syarat untuk wakaf yang diperuntukkan bagi orang tertentu adalah :
    - a. Disyaratkan qobul bagi penerima wakaf tertentu, yaitu pada tingkat pertama.
    - b. Tidak disyaratkan qobul dalam sighat wakaf, tetapi menjadi syarat di waktu mengambil hasil harta wakaf.
    - c. Disyaratkan qobul untuk memperoleh hak terhadap wakaf.

Sedangkan syarat bagi wakaf yang diperuntukkan bagi orang yang tidak tertentu yaitu :

- a. Dalam hal ini qobul menjadi syarat syahnya sighthat wakaf. Qobul dalam hal ini dilakukan oleh nadzir, yang telah ditetapkan, atau oleh hakim, jika tidak atau belum ditetapkan nadzir.
- b. Bila manfaat wakaf itu untuk kepentingan umum atau untuk tujuan yang bersifat umum, maka qobul tidak merupakan syarat.

Sedangkan menurut Saroso dan Ngani (1984: 12), untuk sahnya suatu amalan wakaf harus dipenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Wakaf Harus bersifat kekal dan terus-menerus, yaitu wakaf tidak boleh dibatasi dengan jangka waktu tertentu. Oleh karenanya tidak sah apabila seseorang mewakafkan tanah miliknya, misalnya untuk sekolah, dengan mengucapkan ikrar, "*Saya wakafkan tanah saya ini kepada yayasan X, untuk kepentingan sekolah selama 3 tahun*". Wakaf semacam ini dipandang tidak sah.
- 2) Wakaf adalah bersifat tunai, artinya harus segera dilaksanakan setelah dinyatakan oleh wakif (orang yang berwakaf), tidak boleh digantungkan pada suatu syarat atau datangnya suatu peristiwa tertentu. Hal ini disebabkan oleh karena wakaf berakibat lepasnya hak milik dengan seketika setelah wakif mengucapkan ikrar (sighthat)wakaf.

#### 2.1.4 Tata Cara Pelaksanaan Wakaf

Dalam fikih Islam tidak banyak membicarakan prosedur dan tata cara pelaksanaan wakaf secara rinci, tetapi PP No. 28/1977 dan Peraturan Menteri Agama No. 1/1978 mengatur petunjuk yang lebih lengkap. Menurut pasal 9 ayat (1) PP No. 28/1977, fihak yang hendak mewakafkan tanahnya diharuskan datang di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf untuk melaksanakan ikrar wakaf. Yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf dalam hal ini adalah Kepala KUA Kecamatan. Dalam hal suatu kecamatan tidak ada kantor KUA-nya, maka Kepala Kanwil Depag menunjuk Kepala KUA terdekat sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf di Kecamatan tersebut. Hal ini ditentukan dalam pasal 5 ayat (1) dan (3) Peraturan Menteri Agama No. 1/1978. sebelumnya, pasal 2 ayat



(1) dan (2) memberi petunjuk bahwa ikrar wakaf dilakukan secara tertulis. Dalam hal wakif tidak dapat menghadap PPAIW, maka wakif dapat membuat ikrar secara tertulis dengan persetujuan dari Kandepag yang mewilayahinya tanah wakaf.

Kemudian pasal 9 ayat (5) PP No. 28/1977 menentukan bahwa dalam melaksanakan ikrar, pihak yang mewakafkan tanah diharuskan membawa serta dan menyerahkan surat-surat berikut :

- a) Sertifikat hak milik atau tanda bukti pemilikan tanah lainnya.
- b) Surat keterangan dari Kepala Desa yang diperkuat oleh Kepala Kecamatan setempat yang menerangkan kebenaran pemilikan tanah dan tidak tersangkut suatu sengketa.
- c) Surat keterangan pendaftaran tanah
- d) Izin dari Bupati/Walikota Kepala Daerah cq. Kepala Sub Direktorat Agraria setempat.

Pendaftaran tanah wakaf diatur oleh pasal 10 ayat (1) sampai dengan (5) PP No. 28/1977 dan beberapa pasal Peraturan Menteri Agama No. 1/1978. Setelah selesai Akta Ikrar Wakaf, maka PPAIW atas nama nadzir diharuskan mengajukan permohonan, kepada Bupati atau Walikota Kepala Daerah cq. Kepala Sub Direktorat Agraria setempat untuk mendaftarkan perwakafan tanah milik tersebut menurut ketentuan PP. No 10/1961. Selanjutnya kepala sub direktorat Agraria mencatatnya pada buku tanah dan sertifikatnya. Tapi kalau tanah wakaf tersebut belum mempunyai sertifikat, maka pencatatannya dilakukan setelah dibuatkan sertifikatnya. Setelah itu nadzir yang bersangkutan wajib melaporkannya kepada pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agama. Dalam hal ini pejabat tersebut seperti dimaksud dalam pasal 10 ayat (2) huruf a Peraturan Menteri Agama No 1/1978 adalah Kepala KUA Kecamatan.

Sedangkan Akta Ikrar Wakaf sendiri dibuat rangkap 3, masing-masing untuk :

1. PPAIW
2. Bupati atau Walikota Kepala Daerah, dalam hal ini Kepala Subdit Agraria setempat.
3. Pengadilan Agama yang mewilayahinya.

Salinannya dibuat rangkap empat untuk disampaikan kepada :

1. Wakif
2. Nadzir.
3. Kandepag Kabupaten atau Kotamadya
4. Kepala Desa yang bersangkutan.

## 2.3 Tanah

### 2.3.1 Pengertian tanah atau bumi

Seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia. Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya termasuk dalam wilayah republik Indonesia. Dalam UUPA Pasal 1 Ayat 4, dijelaskan bahwa :*“Dalam pengertian bumi, selain permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air”*.(UUPA Ps. 1 Ayat 4)

Dari pengertian tersebut dapat kita ketahui bahwa yang dimaksud tanah atau bumi bukan hanya tanah permukaannya saja melainkan ruang di atasnya dan kekayaan bumi yang terkandung di dalamnya. Kemudian diterangkan pula bahwa tanah yang dikuasai atau dimiliki terdapat beberapa hal yang boleh dilakukan atas tanah tersebut, antara lain :

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan , penggunaan, persediaan dan pemeliharannya.
- b) Menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas (bagian dari) bumi, air dan ruang angkasa itu.
- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hokum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa. (Penjelasan UUPA).

### 2.3.2 Tanah milik

Terdapat beberapa pengertian mengenai tanah milik. Salah satunya seperti yang telah tertuang pada UUPA pada pasal 20 ayat 1, yang berbunyi :*“Hak milik (atas tanah) adalah hak turun temurun , terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah”*.(UUPA Ps.20 ayat 1)



Dari pengertian tersebut kita ketahui bahwa pengertian tersebut merupakan penggabungan dari dualisme antara hukum adat di Indonesia yang masih kuat dengan hukum barat menyangkut hak kepemilikan atas tanah. Disamping itu hak milik ini hanya dapat dipunyai oleh orang atau warga negara Indonesia saja. Orang asing yang sesudah berlakunya Undang-Undang ini memperoleh hak milik karena pewarisan tanpa wasiat atau percampuran harta karena perkawinan, demikian pula warga negara Indonesia yang mempunyai hak milik dan setelah berlakunya Undang-Undang ini kehilangan kewarganegaraannya wajib melepaskan hak itu di dalam jangka waktu satu tahun sejak diperolehnya hak tersebut atau hilangnya kewarganegaraannya itu. Jika sesudah jangka waktu tersebut lampau hak milik itu tidak dilepaskan, maka hak tersebut hapus karena hukum dan tanahnya jatuh pada negara, dengan ketentuan bahwa hak-hak pihak lain yang membebaninya tetap berlangsung. Selama seseorang di samping kewarganegaraan Indonesiannya mempunyai kewarganegaraan asing maka ia tidak dapat mempunyai tanah dengan hak milik. (UUPA Pasal 21 ayat 3 dan 4)

Pendapat lainnya yaitu seperti yang dikemukakan Abdurrahman (1994: 41), yang dimaksud tanah milik adalah tanah yang dimiliki seseorang secara penuh. Pada tanah tersebut tidak terdapat hak yang dimiliki orang lain, juga barang itu harus sudah diberi batas yang jelas.

## **2.4 Kebijakan Tentang Perwakafan Tanah Milik**

### **2.4.1 Peraturan Pemerintah No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik**

PP. No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik merupakan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang perwakafan tanah milik yang meliputi fungsi wakaf, tata cara perwakafan dan pendaftaran tanah wakaf, serta pengawasan tanah perwakafan. Undang-undang Nomor 5/1960, khususnya pada pasal 19 ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa Peraturan pemerintah ini berfungsi untuk menjamin kepastian hukum, yaitu melalui kegiatan administrasi pencatatan data-data yang nyata dan lengkap mengenai tanah-tanah yang diwakafkan serta mempunyai kekuatan hukum.

PP. No. 28/1977 ini merupakan kelanjutan dari Undang-undang Nomor 5/1960, pasal 19 ayat (1) UUPA yang berbunyi: "*Untuk menjamin kepastian*

*Hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” (UUPA. Ps.19 ayat 1). Mengingat pentingnya pengaturan tanah wakaf yang berkaitan erat dengan Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, sehingga perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah yang akhirnya diterbitkannya PP. No 28/1977 yang mengatur mengenai perwakafan tanah milik.*

Selain dari PP. No 28/1977 yang mengatur mengenai perwakafan tanah milik, terdapat juga beberapa kebijakan Pemerintah mengenai perwakafan atau kebijakan yang memiliki hubungan dengan perwakafan, antara lain :

- 1) Undang-Undang No.5/1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria.
- 2) Peraturan Pemerintah No. 10/1961, tentang pendaftaran tanah.
- 3) Peraturan Pemerintah No. 38/1963, tentang penunjukan badan-badan Hukum yang dapat mempunyai hak milik atas tanah.
- 4) Peraturan Menteri Agraria No. 6/1965, tentang pedoman-pedoman pokok penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 10/1961.
- 5) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6/1977, tentang tata pendaftaran tanah mengenai perwakafan tanah milik.
- 6) Peraturan Menteri Agama No. 1/1978 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 28/1977, tentang perwakafan tanah milik.
- 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2/1978, tentang biaya pendaftaran tanah.
- 8) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 12/1978, tentang penambahan ketentuan mengenai biaya pendaftaran tanah untuk badan-badan hukum tertentu pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 2/1978.
- 9) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 41/DJA/1978, tentang penetapan tanggal mulai dilaksanakannya Peraturan Menteri Dalam Negeri No.2/1978 mengenai biaya pendaftaran tanah.
- 10) Keputusan Menteri Agama No. 73/1978, tentang pendelegasian wewenang kepada kepala kanwil Depag Propinsi/setingkat di seluruh Indonesia untuk



mengangkat atau memberhentikan setiap Kepala KUA kecamatan sebagai PPAIW.

- 11) Keputusan Menteri Agama No. 326/1989 tentang pembentukan tim koordinasi penertiban tanah wakaf seluruh Indonesia tingkat pusat.
- 12) Keputusan Menteri Agama No. 126/1990 tentang penyempurnaan lampiran Keputusan Menteri Agama No. 326/1989 tentang susunan personalia tim koordinasi penertiban tanah wakaf seluruh Indonesia tingkat pusat.
- 13) Keputusan Menteri Agama No. 196/1991, tentang penyempurnaan lampiran Keputusan Menteri Agama No. 126/1990, tentang susunan personalia tim koordinasi penertiban tanah wakaf seluruh Indonesia tingkat pusat.
- 14) Instruksi bersama Menteri Agama dan Menteri Dalam Negeri No. 1/1978 tentang pelaksanaan PP No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik.
- 15) Instruksi Menteri Agama No. 3/1979 tentang petunjuk pelaksanaan keputusan Menteri Agama No. 73/1978 tentang pendelegasian wewenang kepada kepala kantor wilayah Depag Propinsi atau setingkat untuk mengangkat atau memberhentikan setiap kepala Kantor Urusan Agama Kecamatan sebagai pejabat pembuat akta ikrar wakaf (PPAIW).
- 16) Instruksi Menteri Agama No. 3/1987 tentang bimbingan dan pembinaan kepala badan hukum keagamaan sebagai nadzir dan badan hukum keagamaan yang memiliki tanah.
- 17) Instruksi Menteri Agama No. 15 tahun 1989 tentang pembuatan akta ikrar wakaf dan pensertifikatan tanah wakaf.
- 18) Instruksi bersama Menteri Agama dan Kepala Badan Pertanahan Nasional No 4/1990 dan 24/1990. tentang sertifikasi tanah wakaf.
- 19) Keputusan Dirjem Bimas Islam dan Urusan Haji No.15/1990 tentang penyempurnaan formulir dan pedoman pelaksanaan peraturan-peraturan tentang perwakafan tanah milik.
- 20) Keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No.76/1990 tentang penyempurnaan lampiran I keputusan Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji

- No. 15/1990 tentang penyempurnaan formulir dan pedoman pelaksanaan PP tentang perwakafan tanah milik.
- 21) Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D.11/5/Ed/07/1981 tentang pendaftaran perwakafan tanah milik.
  - 22) Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D.II/5/Ed/11/1981 tentang petunjuk pengisian formulir perwakafan tanah milik.
  - 23) Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D.II/1/Ku.03.2/363/1986 tentang bea materai, akta nikah, akta ikrar wakaf dan sebagainya dengan lampiran rekaman surat Dirjen Pajak No. 5.401/Pj.3/1986 tentang bea materai, Akta Nikah, akta ikrar wakaf dan sebagainya.
  - 24) Surat edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D.II/5/MK/007/901/1989 tentang petunjuk perubahan status atau tukar menukar tanah.
  - 25) Edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D/ED/BA.03.2/01/1990 tentang petunjuk teknis Instruksi Menteri Agama No. 15/1989 tentang pembuatan akta ikrar wakaf dan pensertifikatan tanah wakaf.
  - 26) Surat Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D.II/5/HK.00.4/2981/1990 perihal pejabat yang menandatangani keputusan tentang tim koordinasi penertiban tanah wakaf tingkat propinsi dan tingkat kabupaten/kotamadya.
  - 27) Surat edaran Dirjen Bimas Islam dan Urusan Haji No. D/ED/UJ.03.1/03/1990 tentang penempatan materai tempel dan blangko wakaf dengan lampiran rekaman surat dirjen pajak No.5.165/Pj.5.3/1990 perihal bea materai akta nikah, akta ikrar wakaf dan sebagainya.

## 2.5 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu yang penulis masukkan dalam penelitian ini adalah penelitian yang berhubungan dengan proses perwakafan tanah milik dan akibat hukumnya menurut PP. No. 28/1977 dan Hukum Islam. Ini dilakukan sebagai gambaran bagi penulis untuk melakukan penelitian yang berhubungan dengan Implementasi PP. No. 28/1977 mengenai perwakafan Tanah Milik. Adapun hasil penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:



Hasil penelitian ini dilakukan oleh M. Yusuf Jauhari (FH: 2004), dengan judul Proses Perwakafan Tanah Milik dan Akibat Hukumnya Menurut PP. No. 28/1977 dan Hukum Islam. Penelitian ini menunjukkan bahwa proses perwakafan berdasarkan PP. No. 28/1977 lebih rumit jika dibandingkan dengan yang diatur dalam hukum Islam. Kerumitan ini nampak pada adanya biaya dan banyaknya syarat yang harus dipenuhi dalam melakukan perwakafan. Hal ini berbeda dengan yang dirumuskan dalam hukum Islam dimana sudah menjadi kesepakatan “Jumhur Ulama” bahwa untuk sahnya sebuah perwakafan hanya dibutuhkan empat syarat yang tergabung dalam rukun wakaf, yaitu *wakif*, *mauquf*, *mauquf alaih*, ikrar.

Ditinjau dari segi akibat hukum dalam peraturan pemerintah tersebut tidak memberikan kepastian yang tegas tentang pemegang hak atas harta setelah diwakafkan. Selain itu PP. No. 28/1977 cenderung menutup kemungkinan seorang wakif untuk menjadi nadzir. Dalam perubahan pemanfaatan tanah wakaf, PP menetapkan aturan yang terlalu ketat. Hal ini berbeda dengan yang diatur dalam hukum Islam, dimana dalam hukum Islam terdapat ketegasan tentang pemegang hak harta wakaf. Selain itu dalam hukum Islam terbuka kemungkinan seorang wakif merangkap menjadi nadzir dalam hal pemanfaatan harta wakaf. Dalam hukum Islam diberikan kemudahan sepanjang perubahan tersebut diperlukan.

Penelitian lainnya yaitu yang dilakukan oleh Yohan Prihandoko (FH: 2002) dengan judul Efektifitas pasal 9 dan 10 PP No 28/1977, tentang perwakafan tanah milik (studi tentang pendaftaran tanah di wilayah kecamatan Gurah Kabupaten Kediri). Dalam penelitian ini, disimpulkan bahwa pelaksanaan PP No 28/1977 tentang perwakafan tanah milik beserta peraturan-peraturan pelaksanaannya di kecamatan Gurah kabupaten Kediri sudah berjalan efektif. Hal ini dikarenakan hanya sedikit dari tanah wakaf yang didaftarkan sesuai dengan ketentuan peraturan pemerintah tersebut.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan PP No 28/1977 tentang perwakafan tanah milik, yaitu:

1. Faktor-faktor pendorong pelaksanaan PP No 28/1977.

Kesadaran masyarakat dalam beragama yang cukup tinggi sehingga dengan tulus ikhlas mewakafkan tanahnya untuk kepentingan agama dan sosial

serta kesadaran nadzir dan ahli waris wakif untuk mendaftarkan tanah wakaf yang diurusnya untuk memperoleh sertifikat tanah wakaf. Selain itu PP No 28/1977 tentang perwakafan tanah milik yang pada prinsipnya memberikan kepastian hukum bagi tanah wakaf yang telah didaftarkan. Dengan dikeluarkannya sertifikat tanah ini, maka jelaslah status tanah wakaf. Adanya petugas yang memahami prosedur pendaftaran tanah wakaf sehingga dapat membantu para nadzir untuk mendaftarkan tanah wakaf yang diurusnya untuk memperoleh sertifikat tanah wakaf. Adanya penyuluhan-penyuluhan hukum tentang cara-cara pelaksanaan pendaftaran tanah oleh petugas sehingga meningkatkan kesadaran bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanah mereka.

## 2. Faktor-faktor penghambat pelaksanaan PP No 28/1977.

Prosedur pendaftaran tanah wakaf yang tergolong cukup rumit, sehingga sebagian para wakif dan nadzir enggan untuk mendaftarkan tanah yang dikelolanya. Biaya pendaftaran tanah wakaf cukup mahal sehingga hal inilah yang menyebabkan sebagian para nadzir untuk tidak mendaftarkan tanah wakafnya. Adanya anggapan sebagian para wakif dan nadzir walaupun tanah wakaf yang mereka kelola tidak didaftarkan untuk memperoleh sertifikat tanah, pada kenyataannya tidak ada masalah yang muncul. Adanya anggapan bahwa tanah wakaf tidak perlu didaftarkan karena akan mengurangi keikhlasan dan kerelaan beramal. Adanya petugas dari kantor desa yang kurang memahami tentang peraturan perwakafan dan belum tersedianya formulir-formulir mengenai perwakafan di seluruh kantor-kantor desa.



## BAB 3

### METODE PENELITIAN

#### 3.1 Jenis Penelitian

Menurut Faisal (1992) jenis-jenis penelitian dapat digolongkan menjadi 3, yaitu:

1. Penelitian eksplanasi, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk menemukan dan mengembangkan teori, sehingga hasil atau produk penelitiannya dapat menjelaskan kenapa dan atau mengapa (variabel) anteseden apa saja yang mempengaruhi terjadinya suatu gejala atau kenyataan sosial tertentu
2. Penelitian deskriptif, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan untuk melukiskan atau menggambarkan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti, tanpa mempersoalkan hubungan antar variabel (jalin-menjalannya antar variabel)
3. Penelitian eksplorasi, yaitu suatu penelitian yang dimaksudkan sebagai upaya eksplorasi dan klasifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial.

Berdasar pada tujuan penelitian yang telah ditetapkan, maka penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Tujuannya adalah memperoleh gambaran secara sistematis, faktual atas fenomena dan permasalahan yang akan dipecahkan. Sebagaimana disebut oleh Natsir (1988:63) bahwa:

*”Metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran atau pun suatu luas peristiwa pada masa sekarang. Tujuan dari penelitian deskriptif ini adalah untuk membuat deskripsi, gambaran, lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta hubungan fenomena yang diteliti”.*

Jadi yang dimaksud pencarian fakta disini adalah berhubungan dengan masalah-masalah yang ada dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat, pada situasi-situasi tertentu, termasuk pula tentang hubungan sikap, kegiatan, proses dan pengaruh dari suatu fenomena.

Sedangkan pendapat lainnya yaitu dikemukakan oleh Koentjaningrat (1995) menyatakan sebagai berikut:

*“Penelitian deskriptif adalah suatu penelitian yang mempunyai tujuan untuk menggambarkan secara tepat tentang sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok-kelompok tertentu atau untuk emnentukan frekuensi adanya hubungan tertentu antara suatu gejala dengan gejala lain.”*

Lebih lanjut Faisal dalam Moleong (1992) menjelaskan bahwa penelitian deskriptif merupakan suatu penelitian yang berupaya untuk mengungkapkan suatu masalah dan keadaan sebagaimana adanya sehingga hanya akan mengungkapkan fakta-fakta serta tidak menggunakan dan melakukan pengujian hipotesa.

Selanjutnya, metode deskriptif tersebut dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Moleong, 2004:3), yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah: *“Suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati”*.

Dengan demikian sesuai dengan permasalahan yang diambil, maka tujuan dalam penelitian ini adalah untuk memperoleh gambaran deskriptif tentang pelaksanaan atau implementasi Peraturan Pemerintah No. 28/1977. Dengan menjawab permasalahan tersebut diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mengenai tindakan-tindakan yang seharusnya dilakukan oleh pembuat kebijakan.

### **3.2 Fokus Penelitian**

Dalam penelitian ini yang menjadi fokus penelitian adalah Implementasi Peraturan Pemerintah No. 28/1977 yang didalamnya menyangkut tentang:

1. Mekanisme pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 28/1977 mengenai perwakafan tanah milik
2. Aktor pelaksana kepengurusan perwakafan tanah milik
3. Faktor-faktor yang menghambat implementasi Peraturan Pemerintah No. 28/1977 mengenai perwakafan tanah milik

### **3.3 Lokasi dan Situs Penelitian**

Dengan bertujuan untuk memperoleh gambaran deskriptif tentang pelaksanaan kebijakan Peraturan Pemerintah No. 28/1977 mengenai perwakafan tanah milik, maka penelitian ini mengambil lokasi pada Kabupaten Malang,



sedangkan yang dimaksud dengan situs penelitian adalah letak atau tempat peneliti menangkap keadaan yang sebenarnya dari objek yang diteliti. Adapun yang menjadi situs dari penelitian ini adalah Kecamatan Sumberpucung.

### 3.4 Jenis dan Sumber Data

#### 1. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber data utama tanpa adanya perantara, yang diamati dan dicatat untuk pertama kalinya oleh peneliti. Data ini dapat berupa kata-kata dan tindakan dari hasil wawancara atau tanya jawab dengan informan dan data mengenai kondisi sosial budaya pada Kecamatan Sumberpucung

#### 2. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh secara tidak langsung di lapangan peneliti atau dalam arti lain tidak diusahakan sendiri pengumpulannya oleh peneliti yaitu dari dokumen-dokumen atau catatan-catatan yang terkait dengan masalah penelitian baik dari situs penelitian yang ada maupun dari situs-situs resmi di jaringan internet, yang banyak memuat informasi ataupun data-data yang berhubungan dengan masalah-masalah penelitian seperti data tanah wakaf yang ada di Kecamatan Sumberpucung dan data monografi dari kantor Kecamatan Sumberpucung.

### 3.5 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, data dikumpulkan dengan menggunakan beberapa metode penggunaannya disesuaikan dengan jenis dan sifat data yang diperoleh. Sehingga data yang diperoleh nantinya benar-benar objektif dan berhubungan dengan masalah yang diteliti. Berkaitan dengan hal tersebut untuk keperluan pengumpulan data dalam penelitian ini diperoleh melalui:

1. *Interview* (wawancara), yaitu teknik pengumpulan data melalui tanya jawab atau wawancara langsung dengan narasumber untuk memperoleh informasi.
2. *Dokumentasi*, yaitu suatu teknik pengumpulan data dari dokumen atau arsip-arsip termasuk internet yang sesuai dengan masalah yang diteliti.

3. *Observasi*, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara peneliti mendatangi dan mengamati langsung obyek atau media penelitian. Dalam penelitian ini observasi dilakukan berkaitan dengan fokus penelitian, termasuk di antaranya adalah kondisi wilayah, kondisi penduduk, kegiatan ekonomi masyarakat dan aktifitas peristiwa lain yang berkaitan dengan penelitian

### 3.6 Instrumen Penelitian

Dalam mendukung proses pengumpulan data dan memperoleh data yang diinginkan, peneliti menggunakan instrument berupa:

1. Peneliti sendiri yang merupakan alat pengumpul data utama, terutama dalam proses wawancara dan analisis data
2. Pedoman wawancara atau *interviewa guide* yaitu berupa daftar pertanyaan yang diajukan pada informan. Hal ini berguna dalam mengarahkan peneliti dalam pengumpulan data terutama dalam melakukan wawancara
3. Perangkat penunjang yang meliputi buku catatan dan alat tulis menulis

### 3.7 Validitas dan Reliabilitas Data

Derajat kepercayaan atau kebenaran suatu penilaian akan ditentukan oleh standar apa yang digunakan, yang disebut keabsahan data atau validitas dan reliabilitas. Menurut Moleong (2001) mengemukakan bahwa ada empat kriteria yang digunakan untuk memeriksa keabsahan data, tetapi dalam penulisan karya tulis ini hanya menggunakan tiga kriteria, antara lain:

1. Melakukan *peer debriefing*, yaitu teknik yang dilakukan untuk mendapatkan berbagai masukan baik berupa kritik dan saran dari rekan-rekan sejawat yang diperoleh melalui diskusi.
2. *Triangulasi*, yaitu dalam penelitian ini teknik yang digunakan adalah memanfaatkan penggunaan sumber, metode, dan teori (Moleong, 2001)
3. *Deep Interview*, yaitu bentuk komunikasi antara dua orang, melibatkan seseorang yang ingin memperoleh informasi dari seorang lainnya dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan, berdasarkan tujuan tertentu. Wawancara mendalam ini mirip dengan percakapan informal (Mulyana, 2002)



### 3.8 Analisa Data

Effendi dan Marning menyatakan bahwa analisis data adalah penyederhanaan data ke dalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan (Singarimbun, 1989). Kegiatan analisis data ini menunjukkan cara memanfaatkan data dalam usaha memecahkan masalah. Dengan analisis data ini diharapkan dapat memperoleh hasil yang seobyektif mungkin untuk menjawab permasalahan.

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis data interaktif. Sejalan dengan analisis yang dimaksud, maka dalam penelitian ini upaya penggambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai pelaksanaan PP No 28/1977. Adapun 3 komponen analisis data interaktif yang digunakan adalah sebagai berikut:

1. Reduksi data

Data lapangan diuraikan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci. Laporan lapangan akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau polanya.

2. Penyajian data

Dimaksudkan untuk memudahkan bagi penelitian guna melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian.

3. Menarik kesimpulan atau verifikasi

Peneliti berusaha untuk menggambarkan dari data yang dikumpulkan yang dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentatif.

Dalam analisa kualitatif ini, maka analisa datanya nantinya akan lebih banyak didominasi oleh kata - kata, data yang berupa angka - angka. Meskipun demikian hal ini tidak akan menutup kemungkinan dikumpulkannya tabel maupun gambar grafik untuk mendukung kelengkapan data.

Dalam tradisi penelitian kualitatif ini, analisis dan penafsiran data tidak hanya dilakukan pada akhir pengumpulan data atau berdiri sendiri. Namun secara simultan juga dilakukan pada saat pengumpulan data lapangan berlangsung, sehingga penelitian kualitatif dikenal sebagai proses siklus. Dimana setelah

pengumpulan data dilakukan analisis untuk mencari hipotesis sementara kemudian dilakukan pengumpulan data lapangan, demikian terus berputar hingga ditemukan puncak data. Lebih jauh analisis data dilakukan melalui proses penentuan kategori, sub kategori dan properties atas data yang terkumpul.





## BAB 4 PEMBAHASAN

### 4.1 Gambaran Umum Lokasi

Kecamatan Sumberpucung adalah salah satu dari 33 wilayah kecamatan di Kabupaten Malang, yang merupakan Kecamatan perbatasan pada jalur jalan propinsi antara Kabupaten Malang dengan Kabupaten Blitar. Kecamatan Sumberpucung memiliki penduduk yang heterogen baik pekerjaan maupun agamanya. Wilayah kecamatan Sumberpucung memiliki beberapa karakteristik sebagai berikut:

#### 4.1.1 Kondisi Geografis

Berdasarkan data yang diperoleh dari kantor kecamatan Sumberpucung, maka dapat diketahui luas wilayahnya 8.251.619 M<sup>2</sup> dan jangkauan wilayah terjauh sekitar 10 Km dengan batas wilayah sebagai berikut:

- a. Batas wilayah sebelah utara berbatasan dengan Kecamatan Ngajum Kabupaten Malang.
- b. Batas wilayah sebelah selatan berbatasan dengan Kecamatan Kalipare Kabupaten Malang.
- c. Batas wilayah sebelah timur berbatasan dengan Kecamatan Kromengan Kabupaten Malang.
- d. Batas wilayah sebelah barat berbatasan dengan wilayah Kabupaten Blitar.

#### 4.1.2 Wilayah administratif Pemerintahan.

Menurut data monografi Kecamatan Sumberpucung tahun 2006, secara administratif wilayah Kecamatan Sumberpucung terbagi menjadi tujuh desa, yaitu:

1. Sumberpucung.
2. Jatiguwi.
3. Sambigede.
4. Senggreng.
5. Ternyang.
6. Ngebruk.
7. Karangates.

#### 4.1.3 Kondisi Sosial dan Budaya

Menurut data monografi Kecamatan Sumberpucung tahun 2006, jumlah penduduk Kecamatan Sumberpucung sebanyak 57.779 jiwa, dengan jumlah penduduk laki-laki adalah 28.990 jiwa dan penduduk wanita 28.789 jiwa.

Keadaan pemeluk agama di Kecamatan Sumberpucung adalah sebagai berikut:

1. Islam : 53.245 jiwa
2. Kristen : 1.133 jiwa
3. Katolik : 688 jiwa
4. Hindu : 15 jiwa
5. Budha : 345 jiwa

Sedangkan jumlah sarana peribadatan di kecamatan Sumberpucung terdiri dari:

1. Masjid : 32 buah
2. Langgar/ musolla : 159 buah
3. Gereja : 8 buah
4. Pure : 1 buah
5. Wihara : - buah

Sarana Pendidikan yang ada di Kecamatan Sumberpucung terdiri dari :

1. TPA/TPQ : 26 buah
2. RA/TK : 28 buah
3. MI : 2 buah
4. SD : 32 buah
5. MTs : 3 buah
6. SMP : 9 buah
7. MA : 1 buah
8. SMU : 6 buah
9. PT. : - buah
10. Ponpes : 8 buah



#### 4.2 Kebijakan perwakafan tanah milik pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang.

Suatu kebijakan itu harus senantiasa mewujudkan tindakan-tindakan negara, dalam hal ini pemerintah dalam melakukan pelayanan terhadap apa yang menjadi kepentingan publik. Oleh karenanya suatu kebijakan publik harus senantiasa berangkat dari kepentingan masyarakat umum. Inilah yang menjadi hubungan antara pemerintah dengan masyarakat, dalam konteks sistem kenegaraan menjadi sangat penting dan bernilai. Di mana hal demikian ini akan memunculkan hubungan yang harmonis, terbuka, responsif dan partisipatif antara pemerintah dengan masyarakat, karena dalam konteks seperti inilah negara akan dapat menjalankan fungsinya dengan baik yakni sebagai *public service*.

Dalam Undang-undang Nomor 5/1960 mengenai peraturan dasar pokok-pokok agraria, telah diatur ketentuan tentang perwakafan tanah milik yang berlaku bagi segenap warga negara dan penduduk Indonesia. Dalam kenyataannya ternyata peraturan tersebut masih menimbulkan keresahan di kalangan umat beragama, khususnya mereka yang menganut agama Islam dan menjurus ke arah perpecahan masyarakat. Masalah perwakafan tanah tersebut antara lain mengenai masalah persengketaan tanah yang disebabkan tidak jelasnya status tanahnya dan tidak terdaftarnya tanah tersebut sebagai tanah wakaf, sehingga apabila tidak segera diadakan pengaturan, maka tidak saja akan mengurangi kesadaran beragama dari mereka yang menganut agama Islam, bahkan lebih jauh lagi akan menghambat usaha-usaha pemerintah untuk menggalakkan semangat dan bimbingan kewajiban ke arah keagamaan, sebagaimana terkandung dalam ajaran pancasila.

Berdasarkan hal ini maka diaturlah suatu peraturan pemerintah yang di dalamnya berisi mengenai pengaturan perwakafan tanah milik, yaitu PP nomor 28/1977 mengenai perwakafan tanah milik. Pernyataan ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Bapak Rasyidi, yang merupakan Kepala Kantor Urusan Agama kecamatan Sumberpucung kabupaten Malang, dalam hasil wawancaranya berikut ini :

*"Memang benar sampai sekarang ini PP yang digunakan untuk mengatur mengenai perwakafan tanah milik di Indonesia adalah PP No. 28 tahun 1977 dan belum ada peraturan baru lagi yang dibuat oleh Pemerintah hingga saat ini."* (Wawancara di Kantor KUA Kec. Sumberpucung, 20 Nopember 2006)

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka dapat diketahui bahwa kebijakan perwakafan tanah milik di Indonesia masih menggunakan Peraturan Pemerintah nomor 28/1977 dan belum ada perubahan ataupun pergantian dengan peraturan pemerintah yang baru.

Dalam rangka mengatur masalah perwakafan, maka instansi yang terkait yaitu Kantor Desa, Kantor KUA, Departemen Agama dan Badan Pertanahan Nasional melaksanakan kebijakan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah No. 28/1977 pasal 3, yang disebutkan bahwa :

1. Badan-badan hukum Indonesia dan orang atau orang-orang yang telah dewasa dan sehat akalnya serta yang oleh hukum tidak terhalang untuk melakukan perbuatan hukum, atas kehendak sendiri dan tanpa paksaan dari pihak lain, dapat mewakafkan tanah miliknya dengan memperhatikan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Dalam hal badan-badan hukum, maka yang bertindak atas namanya adalah pengurusnya yang sah menurut hukum.

Hal ini juga ditegaskan oleh Bapak Rasyidi dalam wawancaranya berikut ini :

*“Masyarakat di seluruh Indonesia termasuk di Kecamatan Sumberpucung, boleh mengajukan pendaftaran tanah wakaf asalkan sudah memenuhi persyaratan. Biasanya masyarakat tidak berani mendaftarkan tanahnya karena mereka merasa takut dengan adanya pengurusan yang rumit dan memakan biaya... Jadi jika masyarakat tidak mendaftarkan tanah wakafnya maka pemerintah tidak akan tahu statusnya dan tanah tersebut tidak masuk dalam data tanah wakaf”*(wawancara di kantor KUA Kecamatan Sumberpucung, 20 Nopember 2006).

Berdasarkan hasil wawancara di atas, maka dapat disimpulkan bahwa masyarakat diperbolehkan mengajukan pendaftaran tanah wakaf asalkan mereka sudah memenuhi syarat-syarat untuk mendaftarkan tanah wakaf. Selain syarat-syarat yang harus dipenuhi, seorang wakif harus mengucapkan ijab qobul atau ikrar wakaf, sebagaimana dielaskan dalam Peraturan Pemerintah. nomor 28/1977, pasal 5, yaitu:

1. Pihak yang mewakafkan tanahnya harus mengikrarkan kehendaknya secara jelas dan tegas kepada Nadzir dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf sebagaimana dimaksud Pasal 9 ayat (2) yang kemudian



menuangkannya dalam bentuk Akta Ikrar Wakaf, dengan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi.

2. Dalam keadaan tertentu, penyimpangan dari ketentuan dimaksud dalam ayat (1) dapat dilaksanakan setelah terlebih dulu mendapat persetujuan Menteri Agama.

Kemudian tanah yang sudah diikrarkan tersebut selanjutnya diserahkan kepada nadzir yang terdiri dari kelompok orang atau badan hukum yang diserahi tugas pemeliharaan dan pengurusan benda wakaf, sebagaimana yang dijelaskan pada Peraturan Pemerintah nomor 28/1977 pasal 6, yang berbunyi:

1. Nadzir sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) Pasal 1 yang terdiri dari perorangan harus memenuhi syarat-syarat berikut
  - a. Warganegara Republik Indonesia;
  - b. Beragama Islam;
  - c. Sudah dewasa;
  - d. Sehat jasmaniah dan rohaniah;
  - e. Tidak berada dibawah pengampunan;
  - f. Bertempat tinggal di kecamatan tempat letaknya tanah yang diwakafkan.
2. Jika berbentuk badan hukum, maka nadzir harus memenuhi persyaratan berikut :
  - a. Badan hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia;
  - b. Mempunyai perwakilan di kecamatan tempat letaknya tanah yang diwakafkan.
3. Nadzir dimaksud dalam ayat (1) dan (2) harus didaftar pada Kantor Urusan Agama Kecamatan setempat untuk mendapatkan pengesahan.
4. Jumlah nadzir yang diperbolehkan untuk sesuatu daerah seperti dimaksud dalam ayat (3), ditetapkan oleh Menteri Agama berdasarkan kebutuhan.

Menurut Bapak Rasyidi, berdasarkan wawancaranya berikut ini

*“Jumlah nadzir pada tiap kecamatan memang berbeda-beda. Hal ini berdasakan jumlah desa pada daerah tersebut. Untuk kecamatan Sumberpucung kami memiliki tujuh nadzir perorangan dan satu nadzir badan hukum. Untuk penunjukan siapa yang nanti menjadi nadzir, biasanya kami melakukan koordinasi dengan pihak desa dan*

*masyarakat.*” (Wawancara di Kantor KUA Kec. Sumberpucung, 20 Nopember 2006)

Dari wawancara tersebut dapat kita ketahui bahwa jumlah nadzir pada tiap daerah berbeda-beda. Hal ini disebabkan jumlah luas daerah dan jumlah masyarakat yang berbeda-beda pada tiap-tiap daerah, terutama jumlah desa pada kecamatan tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Peraturan Menteri Agama nomor 1/1978 tentang peraturan pelaksanaan peraturan pemerintah nomor 28/1977 tentang perwakafan tanah milik, pasal 9 yang berbunyi :

1. Jumlah nadzir perorangan dalam satu kecamatan ditetapkan sebanyak banyaknya sejumlah desa yang terdapat di kecamatan tersebut.
2. Jumlah nadzir perorangan dalam satu desa ditetapkan satu nadzir.
3. Jika nadzir berbentuk badan hukum sebagai diatur pasal 6 ayat (2) peraturan pemerintah jumlah nadzir ditentukan sebanyak badan hukum yang ada di kecamatan tersebut.

#### **4.3 Implementasi dari Peraturan Pemerintah No. 28/1977 mengenai Perwakafan Tanah Milik, pada Kecamatan Sumberpucung.**

Implementasi kebijakan merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan, karena pada tahap implementasi ini suatu kebijakan dapat benar - benar dilihat dan dirasakan, implementasi kebijakan bukan hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan - keputusan politik di dalam prosedur - prosedur rutin lewat saluran - saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan. Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijakan. Adapun implementasi dari Peraturan Pemerintah No. 28/1977 mengenai Perwakafan Tanah Milik, pada Kecamatan Sumberpucung, meliputi :

##### **4.3.1 Mekanisme pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1977**

Pelaksanaan pengatuan perwakafan tanah milik yang berdasarkan dengan sistem yang ada adalah suatu tindakan dari pemerintah yang dilaksanakan ditiap-tiap lembaga atau instansi pemerintah, termasuk juga di kecamatan Sumberpucung. Keberadaan pengaturan perwakafan tanah milik diatur dan



ditegaskan di dalam Peraturan Pemerintah nomor 28/1977. Wakaf adalah menahan suatu benda yang kekal zatnya untuk diambil manfaatnya guna diberikan di jalan kebaikan, keperluan ibadah atau kesejahteraan umum menurut syariah. Berwakaf bukanlah seperti sedekah biasa, tetapi lebih luas dari itu. Hasil wakaf digunakan untuk hal-hal yang berguna bagi masyarakat, seperti membangun gedung sekolah, madrasah, pesantren, masjid, rumah sakit sesuai dengan ikrar yang mewakafkan (wakif). Pemerintah telah mengatur perwakafan tanah milik dengan peraturan pemerintah nomor 28/1977.

#### **4.3.1.1 Pelaksanaan perwakafan tanah milik yang terjadi sesudah PP nomor 28/1977.**

Untuk mekanisme perwakafan tanah milik, terdapat dua macam yaitu pelaksanaan perwakafan tanah milik sesudah adanya PP. Nomor 28/1977 dan sebelum adanya PP. Nomor 28/1977. Untuk pelaksanaan perwakafan tanah milik yang terjadi sesudah PP. Nomor 28/1977 terdapat beberapa tahapan. Adapun tahapan yang pertama yaitu calon wakif atau pihak yang hendak mewakafkan tanah miliknya harus datang di hadapan pejabat pembuat akta ikrar wakaf (PPAIW) untuk melaksanakan ikrar wakaf. Yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf dalam hal ini adalah Kepala KUA Kecamatan. Dalam hal suatu kecamatan tidak ada kantor KUA-nya, maka Kepala Kanwil depag menunjuk Kepala KUA terdekat sebagai Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf di Kecamatan tersebut. Hal ini ditentukan dalam pasal 5 ayat (1) dan (3) Peraturan Menteri Agama No. 1/1978. Sebelumnya, pasal 2 ayat (1) dan (2) memberi petunjuk bahwa ikrar wakaf dilakukan secara tertulis. Dalam hal wakif tidak dapat menghadap PPAIW, maka wakif dapat membuat ikrar secara tertulis dengan persetujuan dari Kandepag yang mewilayahi tanah wakaf.

Untuk mewakafkan tanah, calon wakif mengikrarkan secara lisan, jelas dan tegas kepada nadzir yang telah disahkan, di hadapan PPAIW yang mewilayahi tanah wakaf dan dihadiri saksi-saksi dan menuangkannya dalam bentuk tertulis menurut bentuk **W.1**. Mereka yang tidak mampu menyatakan kehendaknya secara lisan (bisu) dapat menyatakan dengan isyarat. Calon wakif yang tidak bisa datang di hadapan PPAIW, membuat ikrar wakaf secara tertulis dengan persetujuan Kantor Departemen Agama Kabupaten yang mewilayahi

tanah wakaf dan dibacakan kepada nadzir di hadapan PPAIW yang mewilayahi tanah wakaf serta diketahui saksi-saksi.

Tanah yang hendak diwakafkan harus merupakan tanah hak milik atau tanah milik dan harus bebas dari beban ikatan, jaminan, sitaan atau sengketa. Saksi ikrar wakaf sekurang-kurangnya dua orang yang telah dewasa, sehat akalnyanya dan oleh hukum tidak terhalang untuk melakukan perbuatan hukum. Segera setelah ada ikrar wakaf, PPAIW membuat akta ikrar wakaf menurut bentuk W.2 rangkap tiga dan salinannya menurut bentuk W.2a rangkap empat.

Sebelum melaksanakan ikrar wakaf, calon wakif harus membawa dan menyerahkan kepada PPAIW surat-surat berikut:

- a. Sertifikat tanah hak milik atau tanda bukti pemilikan tanah seperti kekitir tanah, petuk dan girik.
- b. Surat keterangan kepala desa yang diperkuat oleh camat setempat yang menerangkan kebenaran pemilikan tanah dan tidak tersangkut suatu sengketa.
- c. Surat keterangan pendaftaran tanah (SKPT) dari kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat.
- d. Izin dari bupati/walikota c.q. kepala subdit agraria setempat.

Setelah selesainya proses pembuatan akta ikrar wakaf maka dilanjutkan dengan pendaftaran pencatatan ikrar wakaf :

- a. PPAIW atas nama nadzir berkewajiban untuk mengajukan permohonan pendaftaran pada kantor pertanahan Kabupaten atau Kota setempat dengan menyerahkan :
  - 1) Surat-surat pemilikan tanah (termasuk surat pemindahan hak, surat keterangan waris, dan girik)
  - 2) Akta ikrar wakaf
  - 3) Surat pengesahan nadzir
- b. Apabila memenuhi persyaratan untuk dikonversi, maka dapat dikonversi langsung atas tanah wakif.
- c. Apabila persyaratan untuk dikonversi tidak dapat, diproses melalui prosedur pengakuan hak atas tanah wakif.
- d. Berdasarkan akta ikrar wakaf dibalik nama atas nama nadzir.



- e. Bagi konversi yang dilaksanakan melalui prosedur pengakuan hak penerbitan sertifikatnya setelah diperoleh SK. Pengakuan hak atas nama wakif.

Setelah proses pendaftaran dan pencatatan akta ikrar wakaf, selanjutnya kepala kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat melaksanakan:

1. Pendaftaran dan pencatatan akta ikrar wakaf apabila tanah tersebut sudah mempunyai sertifikat hak milik menjadi atas nama nadzir.
2. Melaksanakan konversi langsung atas tanah bekas hak milik adat atas nama wakif apabila persyaratan dipenuhi sertifikat hak milik diterbitkan atas nama wakif selanjutnya berdasarkan akta pengganti akta ikrar wakaf didaftar atas nama nadzir.
3. a). Memproses pengakuan hak langsung atas nama nadzir apabila tanah bekas hak milik adat tersebut, surat bukti pemilikan tidak lengkap atau tidak memenuhi syarat untuk dikonfersi langsung dan meneruskan permohonan pengakuan hak tersebut kepada kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional propinsi.  
b) Menerbitkan sertifikat hak milik atas nama nadzir setelah menerima surat keputusan surat keputusan pengakuan hak milik atas nama nadzir.
4. a) Memproses permohonan hak atas nama apabila status tanahnya semula adalah tanah negara dan meneruskan permohonan hak tersebut kepada kepala kantor wilayah badan pertanahan propinsi.  
b) Menerbitkan sertifikat hak atas tanah atas nama nadzir setelah menerima surat keputusan pemberian hak milik atas nama nadzir.

Sedangkan proses yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional Propinsi, yaitu :

- a. Mengadakan koordinasi dengan kepala kantor wilayah Departemen Agama Propinsi dan instansi terkait tentang pelaksanaan sertifikasi tanah wakaf.
- b. Mengawasi, memberikan petunjuk dan bimbingan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota untuk suksesnya sertifikasi tanah wakaf.

- c. Selambat-lambatnya dalam jangka 30 hari diterimanya berkas pengusulan pengakuan hak atau permihonan hak dari kantor pertanahan Kabupaten atau Kota harus sudah dikeluarkan atau diselesaikan surat keputusannya.
- d. Merencanakan penyerahan sertifikat secara massal yang akan diserahkan oleh Menteri Agama dan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Dalam kenyataannya ternyata masih banyak dari masyarakat yang belum faham mengenai peraturan perwakafan tanah milik tersebut, seperti yang diungkapkan oleh Bapak Muhammad Yasin yang merupakan nadzir pada desa senggeng dalam hasil wawancaranya berikut ini :

*"Masyarakat pada umumnya belum mengetahui peraturan apa yang dipakai untuk mengatur wakaf, apalagi faham tentang isinya. Selama ini masyarakat yang ingin mewakafkan tanahnya pertama selalu datang ke kantor desa, setelah itu mereka menyerahkan urusan tersebut sepenuhnya pada nadzir. Setelah itu mereka tinggal menyerahkan berkas-berkas yang diminta untuk persyaratan wakaf dan menunggu panggilan waktu ikrar wakaf di kantor urusan agama."* (Wawancara di rumah Bpk. Yasin, 21 Nopember 2006)

Berdasarkan hasil wawancara diatas, maka dapat diketahui bahwa kebijakan perwakafan tanah milik belum difahami oleh seluruh masyarakat kecamatan sumberpucung, lebih jauh lagi masyarakat tidak tahu peraturan apa yang dipakai untuk mengatur tentang perwakafan tanah milik. Kepengurusan wakaf masih sebatas pada nadzir dan masyarakat menyerahkan sepenuhnya pada mereka. Pendapat senada juga diungkapkan oleh Bapak Sunardi yang merupakan nadzir desa Jatiguwi yang mengatakan bahwa :

*"Pada dasarnya tujuan utama dari masyarakat mewakafkan tanahnya adalah ibadah langsung pada Allah SWT, sehingga mereka kurang menghiraukan mengenai administrasi kepengurusannya, dan menyerahkan kepengurusannya kepada nadzir. Sebenarnya saya sebagai nadzir juga belum begitu faham dengan peraturan perwakafan, karena selama saya diberi kepercayaan sebagai nadzir belum pernah mendapatkan sosialisasi secara umum mengenai kepengurusan perwakafan. Saya selalu konsultasi dulu dengan kantor urusan agama mengenai kepengurusannya, mengenai berkas-berkas apa yang dibutuhkan dan bagaimana saya menyikapi pada tanah wakaf yang bermasalah. Saat ituah saya mendapat sosalisasi mengenai perwakafan. Dulu tahun 80-an sebenarnya pernah ada sosialisasi kepada masyarakat tapi saat itu saya belum jadi nadzir".* (Wawancara di rumah Bpk. Sunardi, 24 Nopember 2006)



Dari penjelasan tersebut dapat kita ketahui bahwa pada dasarnya tujuan masyarakat mewakafkan tanahnya adalah ibadah sehingga mereka kurang begitu faham mengenai administrasi kepengurusannya disamping memang tidak ada sosialisasi kepengurusan wakaf yang diterima masyarakat secara umum saat ini. Selain itu seorang yang ditunjuk sebagai nadzir yang bertugas menerima dan mengurus tanah wakaf juga belum begitu faham, sehingga ketika ada masyarakat yang akan mewakafkan tanahnya mereka masih bingung dan melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan kantor urusan agama. Ada juga yang berpendapat bahwa kepengurusan tanah wakaf memakan waktu yang lama, seperti yang diungkapkan oleh Drs. Zaenal Arifin yang merupakan nadzir desa Sumberpucung :

*"Sebagai nadzir saya merasa bahwa pengurusan tanah wakaf sangat lama dibanding dengan pensertifikatan tanah biasa. Kepengurusan satu tanah wakaf saja biasanya memakan waktu hingga enam bulan bahkan lebih, terutama pendaftaran pada kantor pertanahan setelah selesainya ikrar wakaf di kantor urusan agama. Salah satu penyebabnya karena kurangnya dana dan memang tanah wakaf ini pembiayaannya dilakukan oleh masyarakat atau penggalan dana pada masyarakat yang dilakukan oleh nadzir sehingga kantor pertanahan lebih mendahulukan mana yang biayanya lebih besar karena pada dasarnya pensertifikatan tanah wakaf tidak dikenakan biaya". (Wawancara di rumah Bpk. Zaenal Arifin, 21 Nopember 2006)*

Wawancara di atas memberikan gambaran betapa rumit dan lamanya untuk mengurus pensertifikatan tanah wakaf. Badan pertanahan selaku pembuat sertifikat tanah lebih mendahulukan pensertifikatan tanah selain wakaf karena memang kepengurusan pensertifikatan tanah wakaf pada dasarnya tidak dikenakan biaya, sehingga mereka lebih mendahulukan pensertifikatan tanah yang biayanya besar. Hal ini juga terbukti dari banyaknya tanah wakaf di Kecamatan Sumberpucung yang belum bersertifikat, seperti data yang disajikan pada bagan Tabel 1. Namun dalam kenyataannya pengurusan wakaf juga masih harus mengeluarkan dana. Hal ini juga dijelaskan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6/1977, tentang tata pendaftaran tanah mengenai perwakafan tanah milik, pasal 11 yaitu :

1. Biaya-biaya yang berkenaan dengan pendaftaran hak untuk pertama kali yang dimaksud dalam pasal 4 serta biaya-biayanya untuk pembuatan

sertifikat pemisahan yang dimaksud dalam pasal 5 didasarkan ketentuan peraturan menteri dalam negeri no.SK.41/DDA/1969 dan peraturan menteri agraria no.6/1965.

2. Keringanan atau pembebasan atas biaya-biaya tersebut dalam ayat (1) di atas, dapat diajukan oleh calon wakil kepada menteri dalam negeri cq. Direktur jendral agraria berdasarkan ketentuan peraturan menteri dalam negeri no.SK.41/DDA/1969.

Sedangkan pasal 12 menyebutkan bahwa, untuk keperluan pendaftaran dan pencatatan perwakafan tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal 3, 7, 8, 9, dan 10, tidak dikenakan biaya pendaftaran, kecuali biaya pengukuran dan materai.

Pendapat senada lainnya dikemukakan oleh Bapak M. Syamsuri yang merupakan nadzir dari desa Karangates yang menyebutkan bahwa :

*”Sebenarnya blangko dan surat yang dibutuhkan untuk syarat ikrar wakaf sudah disiapkan di kantor urusan agama, namun banyaknya blangko dan surat yang harus disiapkan membuat kami lama dalam mengurus perwakafan tanah. Rata-rata kami sebagai nadzir hanya mengurus tanah wakaf hanya sampai akta ikrar wakaf, karena kalau untuk pengurusan persertifikatan memakan biaya yang besar dan lama. Sebenarnya kami juga tahu hal itu membuka kemungkinan adanya sengketa tanah dikemudian hari, tapi lha nggak ada biayanya jadi harus bagaimana lagi....”* (Wawancara di SMP Muhammadiyah Sumberpucung, 24 Nopember 2006)

Ungkapan ini menggambarkan bahwa banyaknya blangko dan surat membuat pengurusan tanah wakaf menjadi lama. Selain itu kepengurusan administrasi perwakafan yang rata-rata hanya sampai akta ikrar wakaf dan tidak sampai pensertifikatan tanah yang terkendala karena masalah biaya dapat membuka peluang untuk terjadinya persengketaan tanah di kemudian hari. Sertifikat tanah ini sebenarnya sangat penting terhadap kedudukan tanah wakaf tersebut karena memiliki kekuatan hukum yang dapat menyelamatkan tanah wakaf di pengadilan ketika suatu saat tanah tersebut terjadi persengketaan atau penyerobotan tanah oleh masyarakat lainnya.



#### 4.3.1.2 Pelaksanaan perwakafan tanah milik yang terjadi sebelum PP nomor 28/1977.

Mekanisme perwakafan tanah milik sebelum adanya PP. Nomor 28/1977 sedikit berbeda dengan proses perwakafan tanah milik setelah adanya PP. Nomor 28/1977. Di sini nadzir harus mendaftarkan tanah wakaf menurut bentuk W.D kepada KUA kecamatan setempat. Apabila nadzir yang bersangkutan tidak ada lagi maka wakif atau ahli warisnya, anak keturunan nadzir atau anggota masyarakat yang mengetahui harus mendaftarkannya. Apabila sudah tidak ada orang yang mau mendaftarkannya, maka kepala desa atau lurah tempat tanah tersebut harus mendaftarkannya kepada KUA kecamatan setempat. Pendaftaran tanah tersebut harus disertai :

1. Surat keterangan riwayat tentang tanah
2. Surat keterangan kepala desa atau lurah tentang perwakafan tanah tersebut menurut bentuk W.K.
3. Dua orang yang menyaksikan ikrar wakaf pada waktu itu atau saksi-saksi istifadhoh (saksi yang mengetahui atau mendengar mengenai perwakafan tersebut).
4. Surat keterangan pendaftaran tanah dari kantor pertanahan Kabupaten atau Kota setempat apabila tanah tersebut belum mempunyai sertifikat.

Setelah itu PPAIW berkewajiban meneliti keadaan riwayat tanah wakaf, meneliti dan menilai riwayat hidup nadzir dan mengesahkannya serta meneliti dan menilai para saksi dan menerima penyaksian tanah. Kemudian PPAIW membuat Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW) rangkap tiga menurut formulir W.3 dan salinannya rangkap empat menurut bentuk formulir W.3a. Lembar pertama disimpan, lembar-lembar lainnya disampaikan kepada wakif, nadzir dan instansi lainnya. Selanjutnya PPAIW atas nama nadzir berkewajiban untuk mengajukan permohonan konversi (langsung atau pengakuan hak) dan pendaftaran wakaf bagi tanah yang sudah ada haknya, sedangkan tanah yang belum ada haknya PPAIW atas nama nadzir mengajukan permohonan hak atas tanah ke kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat disertai dengan:

1. Sertifikat hak milik atau surat-surat pemilikan atau penguasaan tanah lainnya.

2. Surat keterangan kepala desa atau lurah yang diketahui camat yang membenarkan pemilikan atau penguasaan tentang perwakafan tanah tersebut dan tidak dalam sengketa.
3. Surat keterangan kepala kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat yang menyatakan tanah tersebut belum mempunyai sertifikat.
4. Akta pengganti akta ikrar wakaf
5. Surat pengesahan nadzir

Setelah proses pendaftaran dan pencatatan akta pengganti akta ikrar wakaf, selanjutnya kepala kantor pertanahan kabupaten atau kota setempat melaksanakan:

1. Pendaftaran dan pencatatan akta pengganti akta ikrar wakaf apabila tanah tersebut sudah mempunyai sertifikat hak milik menjadi atas nama nadzir.
2. Melaksanakan konversi langsung atas tanah bekas hak milik adat atas nama wakif apabila persyaratan dipenuhi sertifikat hak milik diterbitkan atas nama wakif selanjutnya berdasarkan akta pengganti akta ikrar wakaf didaftar atas nama nadzir.
3. a). Memproses pengakuan hak langsung atas nama nadzir apabila tanah bekas hak milik adat tersebut, surat bukti pemilikan tidak lengkap atau tidak memenuhi syarat untuk dikonfersi langsung dan meneruskan permohonan pengakuan hak tersebut kepada kepala kantor wilayah badan pertanahan nasional propinsi.  
b) Menerbitkan sertifikat hak milik atas nama nadzir setelah menerima surat keputusan surat keputusan pengakuan hak milik atas nama nadzir.
4. a) Memproses permohonan hak atas nama apabila status tanahnya semula adalah tanah negara dan meneruskan permohonan hak tersebut kepada kepala kantor wilayah badan pertanahan propinsi.  
b) Menerbitkan sertifikat hak atas tanah atas nama nadzir setelah menerima surat keputusan pemberian hak milik atas nama nadzir.

Dalam kenyataannya ternyata aturan tersebut juga belum sesuai dengan kenyataan dilapangan. Salah satunya seperti yang diungkapkan oleh Bpk. Mustofa yang merupakan nadzir dari desa Sambigede , yang menyatakan bahwa :

*"Untuk pengurusan perwakafan yang sudah lama terutama sebelum adanya peraturan wakaf seperti sekarang ini, tidak ada yang*



*mendaftarkan tanah wakafnya untuk mendapat sertifikat. Yang saya tahu kalau tanah wakaf dahulu sekitar tahun 50-an, nadzir maupun wakifnya sudah meninggal dan setelah itu tanahnya dipakai untuk masjid atau langgar, dan sampai sekarang juga tidak ada masalah dan tidak ada yang mensertifikatkan". (Wawancara di Rumah Bpk. Mustofa, 22 Nopember 2006)*

Dari wawancara ini dapat diketahui bahwa tanah wakaf yang ikrar wakafnya sebelum adanya PP. No 28/1977, tidak begitu dihiraukan oleh masyarakat bahkan hingga sekarang belum didaftarkan ke kantor pertanahan untuk mengurus pensertifikatan tanah. Hal ini membuktikan rendahnya perhatian dan belum fahamnya masyarakat terhadap peraturan perwakafan tanah milik. Disamping itu pengurusan pensertifikatan tanah wakaf dilakukan ketika tanah wakaf lama tersebut mengalami masalah seperti adanya persengketaan kepemilikan tanah oleh ahli waris dari wakif ataupun penyerobotan tanah dengan pemilik tanah di samping tanah wakaf. Dalam kenyataan yang ada, banyak dari tanah wakaf yang dialokasikan sebagai masjid atau mushola dimana masyarakat sekitarnya mengetahui mengenai statusnya meskipun diantaranya masih banyak yang pengurusannya belum tuntas hingga terbitnya sertifikat tanah wakaf, seperti data yang disajikan pada Tabel 2:

**Tabel 2**  
Rincian Alokasi Tanah Wakaf Yang Sudah Bersertifikat  
KUA Kecamatan Sumberpucung tahun 2006

No	Desa	Masjid (M2)	Langgar (M2)	Madrasah/ Ponpes (M2)	Sosial (M2)	Lain- lain
1	Sumberpucung	2925	4736	6798	742	-
2	Karangates	650	483	4464	-	-
3	Jatiguwi	1890	613	848	-	-
4	Sambigede	589	1889	677	-	-
5	Senggeng	334	425	313	-	-
6	Ternyang	1486	494	6213	-	-
7	Ngebruk	2609	3099,74	735	4040	-
	Jumlah	10483	11739,7	20048	4782	-

Sumber: KUA Kecamatan Sumberpucung

Pendapat senada yang mendukung ungkapan diatas juga disampaikan oleh Bpk. Ngatemin yang merupakan nadzir dari desa Ngebruk , yang menyatakan bahwa :

*"Pengurusan dan pensertifikatan tanah wakaf yang sudah lama ketika zaman kemerdekaan dulu memang jarang dilakukan oleh pihak nadzir, masyarakat ataupun pihak desa yang mengetahuinya. Pensertifikatan wakaf lama biasanya diadakan ketika tanah tersebut terjadi masalah persengketaan tanah baik dengan keluarga ahli waris dari wakif ataupun dengan pemilik tanah di sebelahnya". (Wawancara di TPQ Darunnajah Ngebruk , 23 Nopember 2006).*

Pengurusan dan pensertifikatan tanah wakaf juga disebabkan adanya pengaruh politik orde baru yang kental pada masyarakat awam, khususnya wakif yang menganut Partai Persatuan Pembangunan yang banyak diantara mereka yang berkedudukan sebagai kyai masjid atau langgar bahkan pondok pesantren. Mereka juga memiliki ketakutan bahwa dengan adanya pensertifikatan maka tanah wakaf tersebut akan dikuasai oleh pemerintah, sehingga ketika ada program pensertifikatan tanah wakaf secara massal pada tahun 1990, banyak dari wakif yang tidak memperbolehkan tanah wakafnya untuk disertifikatnya, seperti yang dituturkan oleh Bpk. Bambang Irawan yang merupakan nadzir dari desa Ternyang, yaitu :

*"Banyaknya kepengurusan tanah wakaf sebelum adanya peraturan perwakafan yang tidak sampai diterbitkannya sertifikat, juga dipengaruhi oleh faktor politik orde baru. Ketika tahun 1990 sebenarnya pemerintah mengadakan pensertifikatan massal terhadap tanah wakaf yang ada di seluruh Indonesia. Namun banyak masyarakat terutama para wakif dan nadzir yang berkedudukan sebagai kyai yang rata-rata adalah pendukung Partai Persatuan Pembangunan menolak jika tanah wakafnya disertifikatkan karena ketidakpercayaan dan ketakutan mereka bahwa nanti setelah disertifikatkan maka tanahnya akan dikuasai oleh pemerintah". (Wawancara di rumah Bpk Bambang Irawan, 27 Nopember 2006).*

Pendapat yang sedikit berbeda dengan pendapat diatas yaitu bahwa seorang wakif yang mewakafkan tanahnya pada dasarnya didasari oleh ibadah, sehingga mereka enggan untuk mendaftarkan tanahnya untuk memperoleh sertifikat tanah wakaf, seperti yang disampaikan oleh Bpk. M. Yasin yaitu :

*"Orang-orang tua dahulu ketika mewakafkan tanahnya hanya didasari oleh niat beribadah, sehingga meskipun sekarang sudah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur wakaf tanah, mereka tetap enggan*



*untuk mengurusnya begitu juga dengan ahli warisnya sehingga sampai saat ini mereka juga belum memiliki sertifikat tanah wakaf".* (Wawancara di rumah Bpk. M.Yasin, 21 Nopember 2006).

Adanya pemahaman dari masyarakat yang menganggap bahwa wakaf adalah semata-mata untuk ibadah agama tidaklah salah namun dengan anggapan seperti itu tanpa adanya pengurusan hingga lahirnya sertifikat tanah wakaf tidak akan memberikan kepastian hukum yang kuat dan membuka peluang adanya permasalahan mengenai status tanahnya dikemudian hari. Hal ini terbukti dalam kasus yang terjadi di Desa Ngebruk, seperti yang dituturkan oleh Bpk. Ngatemin yaitu :

*"Ceritanya pada tahun 1989 Bpk. Kusminto sebagai nadzir saat itu mengajukan sertifikasi tanah wakaf, tapi KUA tidak mau membuatkan AIW karena tanah tersebut dalam sengketa karena Kyai Hanafi merasa membeli tanah tersebut dari keluarga jauh si wakif dan keluarga jauh tadi tidak tahu kalau tanah itu sudah diwakafkan pada tahun 1930-an. Dikatakan sengketa karena tanah tersebut memiliki dua pemilik yaitu nadzir yang diurus Bpk Kusminto dan satunya Kyai Hanafi. Lalu pada tahun 90-an oleh nadzir diajukan permohonan status tanah wakaf ke pengadilan agama Tk 1 Malang dan diproses sampai putusan kasasi tahun 2001 yang menyatakan tanah tersebut tanah wakaf. Kemudian tahun 2003 akan diadakan eksekusi oleh pengadilan agama. (Wawancara di rumah Bpk. Ngatemin, 5 April 2007).*

Dari kasus ini dapat kita ketahui bahwa munculnya masalah perwakafan yang sudah lama tersebut adalah karena ketiadaan bukti tertulis dari sebuah proses perwakafan yang mempunyai kepastian hukum yang kuat. Pengurusan tanah wakaf yang bermasalah seperti ini juga menelan dana hingga puluhan juta rupiah, seperti penuturan Bpk Ngatemin yaitu:

*"Setelah akan diadakan proses eksekusi tadi, ternyata Kyai Hanafi melaporkan nadzir wakaf tersebut sebagai pelaku tindak pidana tuduhan penyerobotan tanah sehingga eksekusi tersebut ditolak oleh Polres Malang. Kemudian ditindaklanjuti kepolisian sampai ke meja peradilan. Setelah diadakan proses sidang laporan penyerobotan tanah tersebut akhirnya Bpk Kusminto dinyatakan tidak terbukti menyerobot tanah, dan akhirnya tahun 2005 dilaksanakan eksekusi tanah tersebut menjadi tanah wakaf yang sah. Kalau dihitung-hitung dari awal kasus ini sudah menelan dana puluhan juta rupiah tapi kedua belah pihak bersikukuh untuk saling mempertahankan. Hingga bulan Januari 2007 kemarin diadakan pengukuran tanah dan sekarang hanya tinggal menunggu sertifikatnya saja. (Wawancara di rumah Bpk. Ngatemin, 5 April 2007).*

Kasus yang hampir sama juga dituturkan oleh Bpk Bambang Irawan, yang mengatakan bahwa tanah wakaf yang tidak mempunyai sertifikat bisa dijual oleh ahli warisnya yang mempunyai sertifikat hak milik, seperti penuturannya berikut ini:

*“Dulunya tanah wakaf ini dimiliki oleh Bapaknya sendiri yang sekarang sudah meninggal, lalu tahun 50-an diwakafkan sebagai pekarangan yang terletak di sebelah masjid, tapi ikrar wakaf itu hanya dengan lisan tanpa bukti tertulis. Kemudian tahun 1990 anaknya yang bernama Bpk Hartono mendirikan sekolah TK pada tanah tersebut dengan sepengetahuan nadzir dan takmir masjid. Kemudian setelah sekian tahun oleh nadzir ditanyakan hasilnya dari pengelolaan tanah wakaf karena hasil dari tanah wakaf itu tidak boleh dimiliki pribadi. Lalu terjadilah sengketa, karena Bpk Hartono nggak mau menyerahkan hasil dari sekolah tersebut dan malah berniat menjual tanah tersebut karena merasa dia memegang sertifikat dan mempunyai hak atas tanah itu karena dia adalah ahli waris dari bapaknya. Persengketaan ini kemudian menimbulkan perpecahan karena Bpk Hartono dan nadzirnya itu masih keluarga sendiri. (Wawancara di rumah Bpk. Bambang Irawan, 5 April 2007).*

Dari berbagai kasus yang terjadi dapat ditarik kesimpulan bahwa wakaf mempunyai nilai yang sangat penting dalam masyarakat, oleh karena itu kepengurusan perwakafan tanah milik hingga tuntas dan terbit sertifikat tanah wakaf mutlak diperlukan untuk memberikan kepastian hukum yang kuat dan tidak membuka peluang untuk terjadinya sengketa dikemudian hari sebagaimana yang telah tercantum dalam pembukaan Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6/1977 tentang tata pendaftaran tanah mengenai perwakafan tanah milik bahwa untuk keperluan pembuktian yang kuat, maka tanah yang diwakafkan perlu dicatat dan didaftarkan sesuai dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10/1961.

#### **4.3.2 Aktor pelaksana kepengurusan perwakafan tanah milik**

Perhatian utama dari pemrakarsaan kebijaksanaan ditujukan pada sejauh manakah tujuan atau sasaran resmi kebijaksanaan telah tercapai dan apakah alasan yang menyebabkan tujuan atau sasaran resmi kebijaksanaan telah tercapai serta apakah alasan yang menyebabkan tujuan atau sasaran tertentu tercapai atau tidak. Sedangkan pejabat pelaksana dilapangan akan memberi perhatian pada masalah tindakan atau perilaku mereka dilapangan, menyikapi gangguan-gangguan dan hambatan-hambatan yang menghalangi berhasilnya suatu kebijaksanaan baru di



wilayah kerjanya dan menghadapi tantangan dari aktor-aktor diluar badan-badan pemerintah yaitu kelompok sasaran, baik pro maupun kontra.

Dalam rangka pengaturan perwakafan tanah milik pada kecamatan Sumberpucung, ada beberapa aktor yang memegang perananan penting dan memiliki peran mengenai perwakafan tanah milik. Mulai dari pengurusan surat-surat keterangan tanah sebagai syarat pengajuan tanah wakaf, kemudian proses ikrar wakaf dan pembuatan akta ikrar wakaf, hingga proses pengukuran dan keluarnya sertifikat tanah wakaf. Adapun pihak atau instansi yang terkait mulai dari tingkat desa, kecamatan, kabupaten sampai propinsi. Seperti yang disampaikan oleh Bapak Rasyidi dalam wawancaranya berikut ini :

*"Pengurusan tanah wakaf tahap akhir hingga keluarnya sertifikat tanah wakaf dilakukan oleh pihak badan pertanahan nasional, tapi sebelumnya kepengurusannya dilakukan oleh pihak desa atau kelurahan setempat dan dilanjutkan instansi terkait di tingkat kecamatan".*  
(Wawancara di Kantor KUA Kec. Sumberpucung, 20 Nopember 2006)

Berdasarkan hasil wawancara diatas, maka dapat diketahui bahwa aktor-aktor yang terlibat dalam pelaksanaan pengurusan perwakafan tanah milik adalah sebagai berikut :

1. Kantor kelurahan atau desa

Ketika masyarakat akan mewakafkan tanahnya, sebelumnya seorang wakif ataupun nadzirnya harus mengurus surat-surat yang dibutuhkan untuk persyaratan perwakafan tanah. Setelah itu pihak desa akan meneliti mengenai bukti hak kepemilikan atas tanah atau blanko kutipan dari buku huruf C desa yang akan diwakafkan tersebut. Setelah status tanahnya sudah jelas dan tidak terjadi masalah atau dalam sengketa, maka pihak desa selanjutnya berkewajiban untuk menerbitkan surat pernyataan tanah tersebut tidak dalam sengketa, surat keterangan riwayat tanah, dan surat keterangan warisan (jika tanah tersebut merupakan tanah warisan), seperti yang diungkapkan oleh Bpk. Bambang Irawan dalam wawancaranya berikut ini :

*"Setelah orang tersebut memutuskan untuk mewakafkan tanahnya, mereka harus mengurus surat-surat yang dibutuhkan untuk persyaratan wakaf di kantor desa. Tapi pihak desa juga harus meneliti keadaan dan status tanahnya dulu. Kalau tanahnya tidak bermasalah maka oleh desa segera dibuatkan surat-surat terebut. Biasanya yang ngurus surat-surat*

*seperti ini juga nadzirnya*". (Wawancara di rumah Bpk. Bambang Irawan, 27 Nopember 2006)

Setelah pengurusan administrasi selesai, maka tugas kantor desa adalah megawasi pembentukan nadzir kelompok desa dan mengawasi jalannya proses perwakafan tanah. Setelah proses perwakafan sudah selesai hingga ikrar wakaf dari wakif kepada nadzir di hadapan PPAIW, maka pihak desa berhak untuk mendapat salinan akta ikrar wakaf.

## 2. Kantor kecamatan

Mengenai masalah perwakafan tanah, peran kantor kecamatan tidak begitu besar. Salah satu tugas dari kantor kecamatan yaitu melegalisasi dan mengetahui surat-surat yang telah dibuat dari pihak desa. Setelah itu kepengurusan lebih bayak pada Kantor Urusan Agama dan badan pertanahan nasional.

## 3. Kantor urusan agama kecamatan

Adapun tugas-tugasnya adalah sebagai berikut :

- a. Bekerja sama dengan pihak terkait dalam usaha pendataan tanah wakaf.
- b. Berusaha untuk segera membuat AIW atau APAIW setelah diyakini sebagai tanah wakaf.
- c. Selambat-lambatnya dalam jangka waktu tiga bulan segera mengajukan pendaftaran tanah wakaf ke kantor Badan Pertanahan setempat atas nama nadzir setelah semua persyaratan terpenuhi.
- d. Bekerjasama dengan para ulama dan tokoh masyarakat, serta unsur terkait lainnya guna memberikan penyuluhan kepada masyarakat tentang maksud dan tujuan pemerintah dalam sertifikasi tanah wakaf.

Pada dasarnya tugas utama dari Kantor Urusan Agama adalah membuat akta ikrar wakaf yang nantinya digunakan untuk melakukan pendaftaran dikantor pertanahan. Hal ini seperti yang disampaikan oleh Bapak Rasyidi dalam wawancaranya berikut ini :

*"Kalau orang mau mewakafkan tanahnya hingga terbit sertifikat tanah wakaf, maka harus mempunyai akta ikrar wakaf dari KUA, karena syarat untuk mendaftarkan tanah di kantor pertanahn harus mempunyai akta ikrar wakaf. Tapi biasanya setelah terbit akta ikrar wakaf masyarakat tidak selalu meneruskan pendaftaran ke kantor pertanahan karena alasan*



*biaya*". (Wawancara di Kantor KUA Kec. Sumberpucung, 20 Nopember 2006)

Selain itu KUA juga berkewajiban untuk memberikan penyuluhan mengenai perwakafan kepada masyarakat bersama dengan para ulama dan tokoh masyarakat, serta unsur terkait lainnya guna memberikan penyuluhan kepada masyarakat tentang maksud dan tujuan pemerintah dalam sertifikasi tanah wakaf.

4. Kantor departemen agama kabupaten atau kota

Adapun tugas-tugasnya adalah sebagai berikut :

- a. Meneruskan ke kepala Kantor Urusan Agama kecamatan (PPAIW) yang diterima dari propinsi baik berupa sarana maupun bimbingan.
- b. Mengadakan koordinasi dengan instansi terkait terutama pemerintah daerah dan kantor pertaaan kabupaten atau kota.
- c. Membimbing, megawasi dan memoitor pelaksanaan sertifikasi tanah wakaf dan secara aktif membantu penyelesaian sertifikat tanah wakaf di kantor pertanahan.
- d. Menerima dari kepala KUA kecamatan tentang sertifikasi taa wakaf dan menggunakan formulir yang berlaku sekurang-kurangnya tiga bulan sekali mengolah dan menindak lanjuti.
- e. Mengusahaka pemecahanmasalah dan mencari jalan keluar dari hambatan yang dijumpai dalam pelaksanaan.
- f. Melaksanakan penyuluhan kepada masyarakat tentang sertifikat tanah wakaf bekerjasama dengan ulama dan tokoh masyarakat.
- g. Menggerakkan masyarakat untuk berperan aktif dalam membiayai penyelesaian sertifikat tanah wakaf.
- h. Menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan sertifikasi tana wakaf kepada kepala kantor wilayah Departemen Agama, dengan tembusan kepada bupati walikota sekurang-kuragya tiga bulan sekali.

5. Kantor departemen agama propinsi

Adapun tugas-tugasnya adalah sebagai berikut :

- a. Meneruskan kepada Kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten atau Kota yang diterima dari pusat, baik berupa sarana maupun bimbingan.
  - b. Mengadakan koordinasi dengan instansi terkait terutama dengan Pemerintah Daerah tingkat I dan kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi dalam mengusahakan data.
  - c. Membimbing, mengawasi, memonitor pelaksanaan sertifikasi pelaksanaan tanah wakaf dalam wilayah kerja untuk mencapai target yang ditetapkan.
  - d. Menerima laporan dari kabupaten atau kota tentang sertifikasi tanah wakaf dengan formuir yang berlaku, mengolah dan menindak lanjuti.
  - e. Mengusahakan pemecahan masalah dan mencari jalan keuar dari hambatan yang diumpai dalam pelaksanakan.
  - f. Menyelenggarakan penataran, konsultasi dan penyuluhan.
  - g. Menyusun dan menyampaikan laporan kegiatan sertifikasi tanah wakaf kepada menteri agama dengan tembusan kepada Gubernur Kepala Daerah tingkat I atau Propinsi sekurang-kurangnya tiga bulan sekali.
6. Kantor badan pertanahan nasional kabupaten atau kota  
Adapun tugas-tugasnya adalah sebagai berikut :
- a. Mengadakan koordinasi dengan kepala Kantor Departemen Agama Kabupaten atau Kota dan instansi terkait tentang pelaksanaan sertifikasi tanah wakaf.
  - b. Sejak diterimanya berkas permohonan pendaftaran wakaf, konversi, pengakuan, permohonan hak selambat-lambatnya dalam jangka waktu:
    - a). Sepuluh hari diterimanya permohonan pendaftaran wakaf, sertifikatnya sudah diselesaikan dan diserahkan kepada nadzir.
    - b). Delapan puluh hari diterimanya permohonan hak konversi, sertifikatnya sudah diselesaikan dan diserahkan kepada nadzir.



- c). Delapan puluh hari setelah diterima permohonan hak atau pengakuan, berkasnya sudah disampaikan kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi setempat.
  - d). Empat belas hari diterimanya permohonan pendaftaran surat keputusan Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi tentang pengakuan atau pemberian hak, sertifikat tanahnya harus sudah diselesaikan dan diserahkan dari Kantor Badan Pertanahan kepada nadzir.
7. Kantor badan pertanahan nasional propinsi
- Adapun tugas-tugasnya adalah sebagai berikut :
- a. Mengadakan koordinasi dengan kepala kantor wilayah Departemen Agama Propinsi dan instansi terkait tentang pelaksanaan sertifikasi tanah wakaf.
  - b. Mengawasi, memberikan petunjuk dan bimbingan kepada kepala Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota untuk suksesnya sertifikasi tanah wakaf.
  - c. Selambat-lambatnya dalam jangka 30 hari diterimanya berkas pengusulan pengakuan hak atau permohonan hak dari Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota harus sudah dikeluarkan atau diselesaikan suatu keputusannya.
  - d. Merencanakan penyerahan sertifikat secaramassal yang akan diserahkan oleh Menteri Agama dan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

#### **4.3.3 Mengapa sertifikasi tanah wakaf di Kecamatan sumberpucung gagal?**

Suatu kebijakan pemerintah dapat pula menjadi tidak efektif dalam pelaksanaannya karena pada umumnya memiliki resiko untuk gagal. Sementara itu, implementasi yang tidak berhasil manakala kebijakan telah dilaksanakan sesuai dengan rencana namun mengingat kondisi internal dan eksternal ternyata tidak menguntungkan. Sehingga tidak berhasil dalam mewujudkan dampak atau hasil akhir yang dikehendaki. Beberapa hal yang dapat menghambat ataupun mendukung adanya implementasi kebijakan dalam hal ini implementasi Peraturan

Pemerintah no. 28 Tahun 1977 mengenai perwakafan tanah milik memang tidak pernah terlepas dalam prosesnya. Artinya bahwa hal - hal tersebut akan ditemui ketika suatu kebijakan berusaha untuk diwujudkan dengan baik.

Dalam implementasi PP No.28/1977 dapat ditemui beberapa faktor-faktor penghambat pelaksanaan peraturan Pemerintah tersebut. Faktor-faktor tersebut dapat berasal dari pihak masyarakat maupun dari instansi yang terkait mengenai perwakafan tanah. Adapun faktor-faktor penghambat implementasi PP No. 28/1977 mengenai perwakafan tanah milik, antara lain yaitu :

1. Sikap mental umat Islam yang berprinsip bahwa urusan wakaf merupakan ibadah yang erat hubungannya dengan Allah SWT, dengan demikian tidak perlu dilengkapi dan diurus administrasi, sebagaimana halnya yang disampaikan oleh Bpk. M. Yasin yaitu :

*"Orang-orang tua dahulu ketika mewakafkan tanahnya hanya didasari oleh niat beribadah, sehingga meskipun sekarang sudah ada peraturan perundang-undangan yang mengatur wakaf tanah, mereka tetap enggan untuk mengurusnya begitu juga dengan ahli warisnya sehingga sampai saat ini mereka juga belum memiliki sertifikat tanah wakaf".* (Wawancara di rumah Bpk. M. Yasin, 21 Nopember 2006)

2. Prosedur yang terlalu panjang, waktu yang terlalu lama dan berbelit-belit, seperti :
  - a. Proses menunggu pengurusan surat-surat sebelum ikrar wakaf dihadapan PPAIW, seperti pengurusan blangko kutipan dari buku huruf C Desa, blangko surat pernyataan, surat keterangan riwayat tanah, surat keterangan waris, permohonan pendaftaran tanah, surat keterangan Kepala Desa, dan surat pengesahan nadzir. Banyaknya blangko dan surat tersebut menghambat pelaksanaan proses ikrar wakaf, apalagi jika pengurusan surat-surat tersebut tidak segera dilengkapi, ataupun tanah yang akan diwakafkan tersebut merupakan tanah yang bermasalah.
  - b. Proses menunggu pengukuran tanah wakaf oleh pihak Badan Pertanahan Nasional hingga terbitnya sertifikat tanah setelah selesai proses ikrar wakaf dan pendaftaran pada kantor pertanahan.
3. Adanya sebagian masyarakat yang belum percaya kepada pemerintah dalam hal sertifikasi tanah wakaf karena mereka memiliki rasa takut



bahwa dengan adanya pensertifikatan maka tanah wakaf tersebut akan dikuasai oleh pemerintah. Hal ini disebabkan adanya ketidakpercayaan masyarakat pada pemerintah yang merupakan pengaruh politik Orde Baru yang kental pada sebagian masyarakat.

4. Masih adanya anggapan masyarakat, bahwa tanpa sertifikatpun kedudukan hukum atau hak atas tanah yang ada sudah cukup kuat. Tanah dengan adanya akta ikrar wakaf sudah dianggap cukup memadai. Ditambah lagi satu kenyataan bahwa selama 30-50 tahun tanah tersebut dikuasakan kepada nadzir, tidak pernah terjadi gugatan atau tuntutan dari siapapun. Selain itu masih ada situasi yang memperkuat, yaitu bahwa di atas tanah itu sejak puluhan tahun telah berdiri bangunan untuk kepentingan umum seperti masjid, mushala, pondok pesantren, sekolah atau panti asuhan dan semua masyarakatnya tahu dengan kedudukannya sehingga dengan pemahaman masyarakat seperti itu, timbul keyakinan bahwa tanpa sertifikatpun kepastian hukum mengenai hak atas tanah tersebut tidak berkurang.
5. Belum terciptanya koordinasi yang baik antara instansi yang terkait mengenai pengurusan tanah wakaf. Hal ini tercermin dari banyaknya tanah wakaf yang belum memiliki sertifikat.
6. Keterbatasan dana yang ada dalam pembuatan sertifikat tanah wakaf. Masyarakat sering mengeluhkan besarnya dana untuk pengurusan tanah wakaf. Besarnya dana yang harus dikeluarkan ini memicu sebagian dari masyarakatnya untuk tidak melakukan pengurusan tanah wakaf hingga tuntas dan terbitnya sertifikat tanah, seperti yang dituturkan oleh Bpk. M. Syamsuri, yaitu :

*"Untuk mengurus sertifikat tanah itu perlu dana besar jadi kami para nadzir sulit untuk mencari dana sebesar itu. Dari pengalaman saya pengurusan satu surat sertifikat tanah wakaf saja menelan dana sekitar satu sampai enam juta rupiah. Terus dari mana dana sebesar itu kami dapat mencari untuk mengurus semua tanah wakaf...".* (Wawancara di SMP Muhammadiyah Sumberpucung, 20 Nopember 2006).

Pada dasarnya ada beberapa pembiayaan dalam mengurus tanah wakaf, yaitu :

- a. Apabila tanah wakaf berasal dari tanah sertifikat hak milik, pendaftaran dan pencatatan berdasarkan Akta Ikrar Wakaf atau Akta

Pengganti Akta Ikrar Wakaf tidak dikenai biaya, kecuali apabila tanah wakaf tersebut merupakan sebagian dari tanah sertifikat tanah hak milik maka yang demikian dikenakan biaya pemisahan dan biaya pengganti blanko atau formulir, seperti yang tercantum dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 6/1977, tentang tata pendaftaran tanah mengenai perwakafan tanah milik, pasal 11.

- b. Apabila tanah wakaf berasal dari bekas hak milik adat, dikenakan biaya proses konversi atau proses pengakuan hak, apabila pendaftaran untuk penerbitan sertifikat atas nama wakif atau atas nama nadzir dikenakan biaya pengganti cetak blanko atau formulir.
- c. Apabila tanah wakaf tidak jelas statusnya, dikenakan biaya proses permohonan hak, biaya pendaftaran untuk penerbitan sertifikat atas nama nadzir dan biaya pengganti blanko atau formulir.

Sedangkan mengenai sumber dana bahwa pada dasarnya biaya sertifikasi tanah wakaf menjadi tanggung jawab dari masyarakat. Dalam rangka pelayanan kepada masyarakat Pemerintah memberikan bantuan sebagai pendorong untuk menggerakkan partisipasi aktif masyarakat. Dalam kaitan biaya sertifikat tanah wakaf tersebut diharapkan akan memperoleh dari donatur warga masyarakat, dana dari nadzir, dana BAZDA, dana infaq, dan dana lain yang tidak mengikat.

#### **4.4 Analisa dan Intepretasi Data**

##### **4.4.1 Kebijakan perwakafan tanah milik pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang.**

Bagi sebagian besar rakyat Indonesia, tanah menempati kedudukan yang penting dalam kehidupan sehari-hari dan juga berfungsi sebagai penopang hidup. Berbagai jenis hak dapat melekat pada tanah, dengan perbedaan prosedur, syarat dan ketentuan untuk memperoleh hak tersebut, sehingga penting untuk diadakan pengaturan mengenai tanah. Menyadari betapa pentingnya permasalahan tanah di Indonesia, maka Pemerintah bersama DPR-RI telah menetapkan Undang-undang tentang peraturan dasar pokok-pokok agrarian (UUPA) yaitu UU No. 5/1960 yang disahkan pada 24 September 1960. Sehubungan dengan hal ini, pasal 14 ayat (1)



huruf b UUPA tersebut menentukan bahwa pemerintah Indonesia dalam rangka sosialisme Indonesia, membuat suatu rencana umum mengenai persediaan, peruntukan dan penggunaan bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam kegunaan seperti dimaksud di atas, termasuk untuk keperluan suci lainnya, sesuai dengan dasar Ketuhanan Yang Maha Esa.

Secara lebih khusus, keperluan yang termasuk kepentingan agama atau peribadatan ini disebut dalam pasal 49 ayat (3) UUPA yang menegaskan bahwa perwakafan tanah milik dilindungi dan diatur dengan peraturan pemerintah. Sedangkan ayat (1) sebelumnya menyatakan: *“Hak milik badan-badan keagamaan dan sosial sepanjang dipergunakan untuk usaha dalam bidang keagamaan dan sosial diakui dan dilindungi. Badan-badan tersebut dijamin pula akan memperoleh tanah yang cukup untuk bangunan dan usahanya dalam bidang keagamaan dan sosial”*. Dan sebagai realisasi dari ketentuan ini, kemudian dikeluarkanlah PP No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik. Sebelumnya, pasal 19 ayat (1) UUPA mengatur bahwa *“Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah*.

Dengan adanya Peraturan Pemerintah ini berarti wakaf mendapat tempat pengaturan secara khusus diantara perangkat perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, dalam hal ini berbentuk Peraturan Pemerintah. Dengan demikian wakaf merupakan salah satu lembaga hukum Islam yang mempunyai titik temu secara konkrit dengan peraturan yang berlaku di Indonesia. Walaupun PP No. 28/1977 sampai sekarang sudah berjalan lebih dari 25 tahun, namun ternyata masih banyak ditemukan berbagai hambatan dalam pelaksanaannya.

#### **4.4.2 Implementasi Kebijakan perwakafan tanah milik pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang.**

Salah satu tahap dalam proses kebijakan setelah kebijakan publik dirumuskan adalah implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan wujud nyata dari suatu kebijakan, karena pada tahap implementasi ini suatu kebijakan dapat benar - benar dilihat dan dirasakan, implementasi kebijakan

bukan hanya sekedar bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik didalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari kebijakan.

Oleh sebab itu tidak salah jika dikatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari seluruh proses kebijakan. Implementasi kebijakan sesungguhnya tidak hanya menyangkut perilaku-perilaku badan administratif yang bertanggung jawab melaksanakan program dan menimbulkan kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung ataupun tidak dapat mempengaruhi dan mengontrol pembuat keputusan yang sesuai dengan aturan dan tujuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Suatu kebijakan negara akan menjadi efektif bila dilaksanakan dan mempunyai dampak positif bagi anggota masyarakat, sehingga tindakan masyarakat bersesuaian dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah.

Dalam proses implementasi kebijakan perwakafan tanah milik yang kemudian ditangani dan diproses oleh Departemen Agama dan Badan Pertanahan Nasional, dalam pelaksanaannya model implementasi yang digunakan adalah model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A Sabatier yang disebut dengan *A Frame Work For Implementation Analysis* (Kerangka analisis implementasi).

Pada model ini implementasi kebijaksanaan diidentifikasi ke dalam variabel-variabel yang mempengaruhi tercapainya tujuan dari proses implementasi. Variabel-variabel tersebut dibedakan menjadi variabel bebas dan variabel tergantung. Untuk variabel bebas diklasifikasikan menjadi 3 (tiga) kategori, yakni :

1. Mudah tidaknya masalah yang akan digarap dikendalikan.

Berdasarkan data-data bahwa banyak sekali kesukaran-kesukaran yang dijumpai dalam implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah. Tidak terkecuali masalah implementasi kebijakan perwakafan tanah milik, seperti prosedur yang terlalu panjang, waktu yang terlalu lama, anggapan masyarakat yang tidak terlalu menghiraukan adanya sertifikat tanah wakaf, sikap mental umat Islam yang berprinsip bahwa urusan wakaf merupakan ibadah yang erat



hubungannya dengan Allah SWT, dan masalah dana untuk pengurusan tanah wakaf hingga terbitnya sertifikat tanah wakaf.

Untuk variabel bebas yang dikemukakan oleh Mazmanian dan Sabatier ini menunjukkan bahwa mudah tidaknya masalah yang akan digarap dapat dikendalikan maka akan dipengaruhi oleh :

- a) Kesukaran–kesukaran teknis yang dihadapi dalam pelaksanaan kebijakan perwakafan tanah milik, menyangkut tentang tercapai atau tidaknya tujuan suatu program atau kebijakan akan tergantung pada sejumlah aspek seperti kemampuan masyarakat untuk memahami tentang kebijakan perwakafan tanah milik, serta pemahaman mengenai prinsip–prinsip hubungan kausal yang mempengaruhi masalah. Kebijakan perwakafan tanah milik diseluruh Indonesia beberapa waktu yang lalu, dalam pelaksanaannya hampir banyak menemui hambatan–hambatan teknis, sehingga tujuan–tujuan formal dari kebijaksanaan tersebut sulit untuk direalisasikan secara baik.
- b) Keseragaman perilaku dari kelompok sasaran dalam hal ini seluruh masyarakat, khususnya masyarakat yang mewakafkan tanah dan pengelola tanah wakaf tersebut yang sangat beragam. Hal ini terlihat dari banyaknya tanah wakaf yang belum memiliki sertifikat, dan juga terlihat pada sosialisasi PP No. 28/1977 pada masyarakat yang masih kurang maksimal
- c) Prosentase kelompok sasaran dibanding jumlah penduduk kelompok sasaran yang dimaksud adalah masyarakat yang mewakafkan tanahnya serta nadzir sebagai pengelola tanah dibandingkan dengan penduduk Indonesia. Hal ini semakin besar peluang untuk memobilisasikan dukungan politik terhadap program dan dengan demikian akan lebih terbuka peluang bagi tercapainya tujuan kebijaksanaan.
- d) Ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

Kebijakan perwakafan tanah milik merupakan suatu permasalahan yang sulit dikendalikan mengingat hal ini merupakan hak asasi bagi manusia, sehingga perlu diberlakukannya peraturan pemerintah No. 28/1977.

2. Kemampuan suatu keputusan kebijakan perwakafan tanah milik untuk menstrukturkan secara tepat proses implementasinya.

Pada prinsipnya setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dapat menstrukturkan proses implementasi ini dengan cara menjabarkan tujuan-tujuan formal. Implementasi kebijaksanaan sangat menekankan pada kekonsistenan dan efektifan dari tindakan-tindakan yang ditempuh oleh pembuat kebijaksanaan melalui berbagai agen pelaksana yang terlibat, apakah itu berupa badan atau berupa organisasi pemerintah atau organisasi non pemerintah/swasta dalam mentransformasikan tujuan-tujuan kebijaksanaan ke dalam tindakan-tindakan rutin birokrasi.

Akan tetapi berhasil tidaknya implementasi kebijaksanaan tidak hanya disebabkan oleh faktor yang berasal dari organisasi atau badan pelaksana saja. Kelompok sasaran juga menjadi faktor yang menentukan berhasil tidaknya implementasi dari suatu kebijaksanaan tersebut yang berupa kepatuhan dan kemauan untuk melaksanakan kebijaksanaan yang sangat dipengaruhi oleh sebab-sebab tertentu. Yang dimaksud dengan kelompok sasaran di sini adalah seluruh masyarakat Indonesia yang mewakafkan tanahnya beserta pengelola tanah wakaf.

3. Pengaruh langsung berbagai variabel di luar kebijakan terhadap keseimbangan dukungan bagi tujuan yang termuat dalam keputusan kebijaksanaan tersebut.

Dalam implementasi kebijakan juga tidak lepas dari pengaruh variabel yang ada di luar misalnya kondisi sosial, ekonomi, teknologi, dukungan publik serta komitmen dan kemampuan dari pelaksananya. Faktor yang menonjol adalah adanya pemahaman dari masyarakat yang menganggap bahwa kepengurusan perwakafan hingga tuntas bukanlah hal yang penting sebab hal itu tidak mengurangi kepastian hukum dari tanah wakaf tersebut serta sikap mental umat Islam yang berprinsip bahwa urusan wakaf merupakan ibadah yang erat hubungannya dengan Allah SWT. Selain itu juga masih rendahnya dukungan publik masyarakat yang mengetahui tentang adanya keberadaan tanah wakaf yang belum diurus hingga tuntas hingga terbit sertifikat tanah wakaf sehingga kepastian



hukumnya dapat terjamin dan tidak menimbulkan masalah baru dikemudian hari.

Kemudian untuk variabel terikatnya adalah merupakan tahap-tahap dalam implementasi yang meliputi :

1. Output kebijaksanaan badan-badan pelaksana

Tujuan dari Undang-undang maupun peraturan pemerintah harus diterjemahkan atau dijabarkan ke dalam peraturan-peraturan khusus, prosedur-prosedur pelaksanaan yang baku untuk dapat memproses kasus-kasus tertentu, keputusan-keputusan khusus yang menyangkut penyelesaian sengketa, dan pelaksanaan keputusan-keputusan mengenai penyelesaian sengketa itu. Proses ini biasanya membutuhkan usaha-usaha tertentu pada pihak para pejabat di satu atau lebih badan-badan pelaksana untuk mempersiapkan analisis teknis mengenai cara bagaimana aturan-aturan umum dapat diterapkan secara berhasil pada situasi yang lebih kongkrit dan kemudian penerapan sesungguhnya aturan-aturan itu pada ribuan kasus yang spesifik.

Walaupun pada kebanyakan pejabat administrasi dapat diharapkan akan menjalankan tugas sesuai dengan perintah, beberapa diantaranya mungkin saja bertindak sekehendak hatinya. Dalam banyak kasus, khususnya dalam program-program yang dikelola secara lintas sektoral, sementara pelaksana mungkin tidak setuju dengan tujuan-tujuan kebijakan dan berusaha untuk tidak melaksanakannya.

2. Kesiediaan kelompok sasaran mematuhi output kebijaksanaan

Kelompok sasaran yang dimaksud adalah seluruh masyarakat Indonesia yang mewakafkan tanahnya beserta pengelola tanah wakaf. Namun dalam kenyataannya banyak masyarakat yang tidak melaksanakan perwakafan tanah milik sesuai dengan peraturan pemerintah No. 28/1977. Hal ini dikarenakan :

- a) Prosedur yang terlalu panjang.
- b) Waktu yang terlalu lama.
- c) Anggapan masyarakat yang tidak terlalu menghiraukan adanya sertifikat tanah wakaf.

- d) Adanya sikap mental umat Islam yang berprinsip bahwa urusan wakaf merupakan ibadah yang erat hubungannya dengan Allah SWT.
- e) Besarnya dana untuk pengurusan tanah wakaf hingga terbitnya sertifikat tanah wakaf.

### 3. Dampak nyata output kebijaksanaan

Dari seluruh pembicaraan pada pembahasan sebelumnya penulis telah memusatkan perhatian pada persoalan pencapaian tujuan–tujuan dari PP. No.28/1977 mengenai perwakafan tanah milik yaitu untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah terhadap tanah wakaf yang ada di Indonesia. Dampak nyata dari kebijakan perwakafan tanah milik ini dirasakan oleh seluruh masyarakat Indonesia yang mewakafkan tanahnya serta pengelola tanah wakaf.

### 4. Dampak output kebijaksanaan sebagai dipersepsi

Walaupun dampak nyata kebijakan ini merupakan perhatian utama bagi para pembuat kebijakan, namun sering kali dampak nyata kebijaksanaan ini sulit untuk diukur secara komprehensif dan sistematis. Lagi pula, hal yang barangkali paling penting diperhatikan adalah dampak dipersepsikan oleh kelompok–kelompok masyarakat dan lembaga–lembaga atasan yang berwenang.

Dampak positif yang diharapkan dari adanya PP. No.28/1977 ini adalah adanya kepastian hukum atas tanah yang diwakafkan. Sedangkan dampak negatifnya yaitu bagi mereka yang merasa terbebani dengan adanya kepengurusan perwakafan yang lama dan memakan biaya maka tanah mereka tidak akan tercatat dalam data tanah wakaf sehingga mengurangi keakuratan jumlah atau luas dalam data tanah wakaf yang ada di Indonesia.

### 5. Perbaikan mendasar dalam Undang – Undang

Mengingat saat ditetapkannya suatu peraturan pemerintah ataupun keputusan kebijaksanaan lainnya haruslah dipandang sebagai titik awal bagi analisis implementasi, maka setelah itu barulah perbaikan ataupun reformulasi suatu peraturan pemerintah ataupun keputusan kebijaksanaan dipandang sebagai kulminasi dari proses implementasi. Begitu juga halnya dengan proses pengimplementasian. Perbaikan yang dirasa perlu adalah kebijakan yang



mengikuti atau sejalan dengan peraturan pemerintah tersebut, yaitu bahwa peraturan perwakafan ini masih terbatas pada tanah milik, padahal tanah negara atau tanah peninggalan dari Belanda yang masih dikuasai oleh negara juga bisa digunakan sebagai tanah wakaf.



## BAB V PENUTUP

### 5.1 Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah penulis paparkan sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan bahwa :

1. Implementasi dari PP. No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik masih belum dapat berjalan secara maksimal, khususnya kepengurusan hingga tuntas dan terbit sertifikat tanah wakaf, sehingga membuka peluang untuk terjadinya persengketaan tanah dikemudian hari karena ketiadaan bukti tertulis dari sebuah proses perwakafan yang mempunyai kepastian hukum yang kuat. Sosialisasi mengenai perundangan peraturan perwakafan tanah milik kepada masyarakat khususnya pada pengelola tanah wakaf juga masih kurang dimana masih banyak dari masyarakat yang merasa bingung dan belum faham mengenai pengurusan tanah wakaf hingga tuntas dan terbitnya sertifikat tanah wakaf.
2. Belum terciptanya koordinasi yang baik antara instansi yang terkait mengenai pengurusan tanah wakaf. Hal ini tercermin dari banyaknya tanah wakaf yang belum memiliki sertifikat.
3. Dalam implementasi PP. No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik, terdapat faktor-faktor penghambat antara lain adanya sikap mental umat Islam yang berprinsip bahwa urusan wakaf merupakan ibadah yang erat hubungannya dengan Allah SWT, dengan demikian tidak perlu dilengkapi dan diurusinya administrasinya. Prosedur yang terlalu panjang, waktu yang terlalu lama dan berbelit-belit. Adanya sebagian masyarakat yang belum percaya kepada pemerintah dalam hal sertifikasi tanah wakaf karena mereka memiliki rasa takut bahwa dengan adanya pensertifikatan maka tanah wakaf tersebut akan dikuasai oleh pemerintah dan masih adanya anggapan masyarakat, bahwa tanpa sertifikatpun kedudukan hukum atau hak atas tanah yang ada sudah cukup kuat sehingga dengan pemahaman masyarakat seperti itu, timbul keyakinan bahwa tanpa sertifikatpun kepastian hukum mengenai hak atas tanah tersebut tidak berkurang.



## 5.2 Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka saran yang dapat penulis kontribusikan antara lain :

1. Perlunya peningkatan penyuluhan-penyuluhan hukum baik terhadap warga masyarakat maupun pada para petugas yang menangani pendaftaran tanah wakaf sehingga dapat meningkatkan kesadaran dalam proses pendaftaran tanah wakaf untuk memperoleh sertifikat tanah wakaf. Melalui penyuluhan tersebut dapat menambah pengetahuan bagi para nadzir dan wakif maupun ahli waris wakif tentang permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan proses perwakafan.
2. Segera dibuat peraturan perundangan yang melengkapi dan menyempurnakan PP. No. 28/1977 khususnya dalam prosedur perwakafan tanah agar tidak terlalu rumit. Prosedur yang tidak terlalu rumit akan mendorong para nadzir maupun wakif atau ahli waris wakif untuk mendaftarkan tanah wakaf yang mereka kelola untuk selanjutnya mendapatkan sertifikat tanah wakaf. Perbaikan lain yang dirasa perlu adalah kebijakan yang mengikuti atau sejalan dengan peraturan pemerintah tersebut, yaitu bahwa peraturan perwakafan ini masih terbatas pada tanah milik, padahal tanah negara atau tanah peninggalan dari Belanda yang masih dikuasai oleh negara juga bisa digunakan sebagai tanah wakaf
3. Menyediakan fasilitas-fasilitas yang diperlukan dalam proses pendaftaran tanah wakaf untuk memperoleh sertifikat tanah wakaf, seperti penyediaan formulir-formulir di tiap kantor Desa maupun bantuan dana untuk proses pendaftaran tanah wakaf, sehingga proses perwakafan akan lebih cepat dan tidak terlalu lama.

**IMPLEMENTASI  
PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 28/1977  
TENTANG PERWAKAFAN TANAH MILIK  
(Studi Pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang)**

**SKRIPSI**

Diajukan untuk menempuh ujian sarjana  
Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya

Wahyu Hidayat  
0310310135



**UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI PUBLIK  
KONSENTRASI KEBIJAKAN PUBLIK**

**2007**



## DAFTAR ISI

MOTTO	
TANDA PENGESAHAN	
PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI	
RINGKASAN .....	i
SUMMARY .....	ii
KATA PENGANTAR .....	iii
DAFTAR ISI .....	iv
DAFTAR TABEL .....	vi
DAFTAR LAMPIRAN .....	vii
<b>BAB 1 PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	4
1.3 Tujuan Penelitian .....	5
1.4 Manfaat Penulisan .....	5
1.5 Sistematika Penelitian .....	5
<b>BAB 2 KAJIAN PUSTAKA</b> .....	<b>7</b>
2.1 Kebijakan Publik .....	7
2.1.1 Pengertian Kebijakan .....	7
2.1.2 Pengertian Kebijakan Publik .....	8
2.1.3 Implementasi Kebijakan Publik .....	9
2.2 Wakaf .....	12
2.2.1 Pengertian wakaf .....	12
2.2.2 Macam-macam Wakaf .....	14
2.2.3 Unsur dan Syarat Wakaf .....	16
2.2.4 Tata Cara Pelaksanaan Wakaf .....	19
2.3 Tanah .....	21
2.3.1 Pengertian tanah atau bumi .....	21
2.3.2 Tanah milik .....	21
2.4 Kebijakan Tentang Perwakafan Tanah Milik .....	22
2.4.1 Peraturan Pemerintah No. 28/1977 tentang perwakafan tanah Milik .....	22
2.5 Penelitian Terdahulu .....	25
<b>BAB 3 METODE PENELITIAN</b> .....	<b>28</b>
3.1 Jenis Penelitian .....	28
3.2 Fokus Penelitian .....	29
3.3 Lokasi dan Situs Penelitian .....	29
3.4 Jenis dan Sumber Data .....	30
3.5 Teknik Pengumpulan Data .....	30
3.6 Instrumen Penelitian .....	31
3.7 Validitas dan Reliabilitas Data .....	31
3.8 Analisis Data .....	32
<b>BAB 4 PEMBAHASAN</b> .....	<b>34</b>
4.1 Gambaran Umum Lokasi .....	34
4.1.1 Kondisi Geografis .....	34

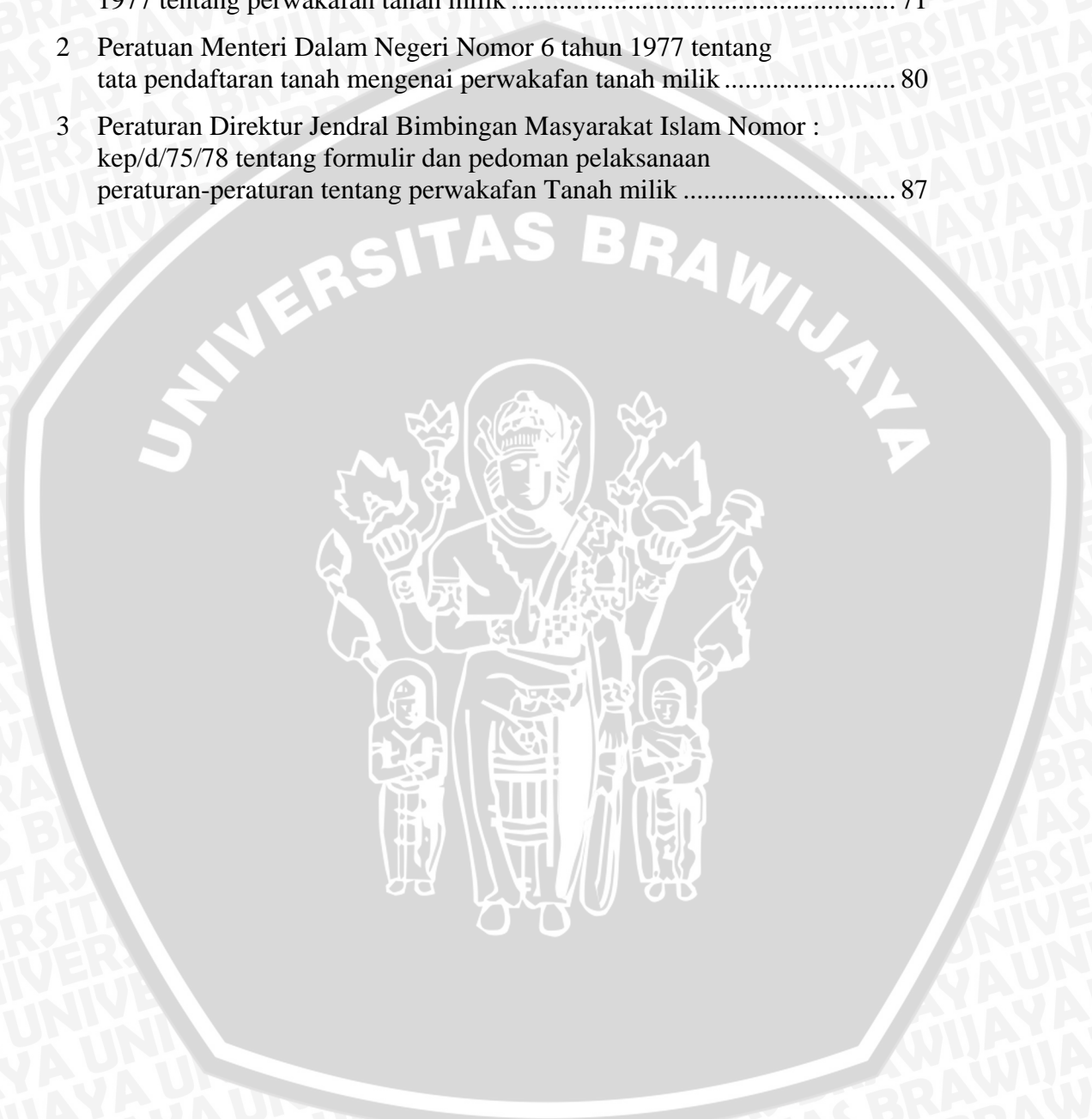
4.1.2 Wilayah Administrasi Pemerintahan .....	34
4.1.3 Kondisi Sosial dan Budaya .....	35
4.2 Kebijakan Perwakafan Tanah Milik pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang .....	36
4.3 Implementasi dari Peraturan Pemerintah No. 28/1977 Mengenai Perwakafan Tanah Milik, pada Kecamatan Sumberpucung .....	39
4.3.1 Mekanisme Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 28/1977 .....	39
4.3.1.1 Pelaksanaan Perwakafan Tanah Milik yang terjadi sesudah PP No. 28/1977 .....	40
4.3.1.2 Pelaksanaan Perwakafan Tanah Milik yang terjadi sebelum PP No. 28/1977 .....	46
4.3.2 Aktor Pelaksana Kepengurusan Perwakafan Tanah Milik .....	51
4.3.3 Faktor-faktor Yang Menghambat Implementasi Peraturan Pemerintah No. 28/1977 mengenai Perwakafan Tanah Milik .....	56
4.4 Analisa dan Intepretasi Data .....	59
4.4.1 Kebijakan Perwakafan Tanah Milik pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang .....	59
4.4.2 Implementasi Kebijakan Perwakafan Tanah Milik pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang .....	60
<b>BAB 5 PENUTUP .....</b>	<b>67</b>
5.1 Kesimpulan .....	67
5.2 Saran .....	68
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>69</b>
<b>LAMPIRAN .....</b>	<b>71</b>





**DAFTAR LAMPIRAN**

	Halaman
1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1977 tentang perwakafan tanah milik .....	71
2 Peratuan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1977 tentang tata pendaftaran tanah mengenai perwakafan tanah milik .....	80
3 Peraturan Direktur Jendral Bimbingan Masyarakat Islam Nomor : kep/d/75/78 tentang formulir dan pedoman pelaksanaan peraturan-peraturan tentang perwakafan Tanah milik .....	87



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman. 1994. *Masalah Perwakafan tanah milik dan kedudukan tanah wakaf di negara kita*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Al-Alabij, A. 1992. *Perwakafan tanah di indonesia dalam teori dan praktik*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Arief, S. 1994. *UUPA dan hukum agraria dan hukum tanah dan beberapa masalah hukum agraria, hukum tanah*. Surabaya: Pustaka Tinta Mas.
- Arikunto, S. *Prosedur penelitian, suatu pendekatan praktek*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Baedawi, I. 2003. *Juklak Pensertifikatan Tanah Wakaf*. Jakarta: Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji Direktorat Urusan Agama Islam Proyek Pembinaan Zakat dan Wakaf.
- Badan Pertanahan Nasional. 1989. *Badan Pertanahan Nasional (Kepres no. 26/1988) beserta organisasi dan tata kerja kantor wilayah BPN di Propinsi-Kabupaten-Kotamadya (Keputusan Kepala BPN no. 1/1989) dilengkapi keputusan BPN no. 11/1988, Undang-undang pokok agraria tahun 1960, dan Undang-undang no. 5/1974*. Jakarta: CV. Kloang Klede Jaya.
- Daud, S. 1992. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan Perwakafan Tanah Milik*. Jakarta: Departemen Agama Ditjen Bimas Islam dan Urusan Haji Direktorat Urusan Agama Islam Proyek Pembinaan Zakat dan Wakaf.
- Daud, M, Ali. 1988. *Sistem Ekonomi Islam: Zakat dan Wakaf*. Jakarta: UI
- Faisal, S. 1992. *Format-format penelitian sosial*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Hamzah, Adi, Suanda, Wayan, I. 1991. *Hukum Pertanahan Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Irfan, Bakar, Abu, Barmualim, Chaider. 2005. *Revitalisasi Filantropi Islam: Stidi Kasus Lembaga Zakat dan Wakaf di Indonesia*. Jakarta: PBB UIN dan The Ford Foundation.
- Islamy, I. 1991. *Prinsip-prinsip perumusan kebijaksanaan negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara.
- Kartasaputra. 1986. *Masalah Pertanahan di Indonesia*. Yogyakarta: Bina Aksara
- Koentjaraningrat. 1995. *Metode-metode penelitian masyarakat*. Jakarta: UI.
- Miles, dan Michael, A. 1992. *Analisis data kualitatif*. Jakarta: UI.



- Moleong, L. 2004. *Metodologi penelitian kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Nazir, M. 1988. *Metode penelitian*. Jakarta: PT. Ghalia Indonesia
- Parlindungan. 1984. *Serba-serbi hukum agraria*. Bandung: Alumni.
- Parlindungan. 1988. *Pendaftaran dan Konversi Hak Atas Tanah Menurut UUPA*. Bandung: Alumni.
- Rukhiyat, dan Eddy. 1986. *Politik Pertanahan: Sebelum dan Sesudah Berlakunya UUPA*. Bandung: Alumni.
- Rukhiyat, dan Eddy. 1999. *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Baru*. Bandung: Alumni.
- Saroso, dan Ngani, N. 1984. *Tinjauan yuridis tentang perwakafan tanah milik*. Yogyakarta: Liberty.
- Singarimbun, Masri dan Effendi, Sofian. 1989. *Metode Penelitian Survai*. Jakarta: LP3ES.
- Wahab, S. 2004. *Analisis kebijaksanaan dari formulasi ke implementasi kebijaksanaan negara*. Jakarta: PT Bumi Aksara.

#### **Internet**

- Pusat informasi keagamaan dan kehumasan. "*Pemerintah akan sertifikasi tanah wakaf*", diakses pada tanggal 28 Juni 2006 dari <http://www.humas.depag.or.id>.
- Tempo interaktif. "*Sertifikasi tanah wakaf*", diakses pada tanggal 28 Juni 2006 dari <http://www.tempointeraktif.com>.
- Lokakarya majelis wakaf. "*Masalah wakaf masih rumit dan klasik*". diakses pada tanggal 28 Juni 2006 dari <http://www.pikiranrakyat.or.id/>.

### DAFTAR TABEL

Halaman

1. Data tanah wakaf Kecamatan Sumberpucung tahun 2006 .....	03
2. Rincian alokasi tanah wakaf yang sudah bersertifikat .....	48





## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul Implementasi PP No. 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik (Studi pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang).

Penyusunan karya tulis ini dimaksudkan untuk mengetahui dan lebih memahami masalah yang muncul dari implementasi Peraturan Pemerintah No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik. Wakaf mempunyai fungsi yang sangat penting dalam masyarakat. Namun fungsi wakaf ini seringkali terganggu dengan adanya sengketa tanah wakaf yang bermula dari ketiadaan bukti tertulis dari sebuah proses perwakafan. Untuk dapat mengatasi masalah tersebut maka salah satu usaha yang bisa dilakukan adalah mengkaji kembali implementasi PP. No. 28/1977 tentang perwakafan tanah milik.

Skripsi ini merupakan tugas akhir yang diajukan untuk memenuhi syarat dalam memperoleh gelar Sarjana Ilmu Administrasi Publik Pada Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya Malang.

Penulis menyadari bahwa penyusunan skripsi ini tidak akan terwujud tanpa adanya bantuan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Dr. Imam Hanafi, S.Sos, M.Si, MS selaku dosen pembimbing I dan Drs. Achmad Bambang Barrul Fuad, M.Si selaku dosen pembimbing II yang telah membimbing dan memberikan saran dan masukan sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Bapak Rasyidi, S.Ag, M.Si. selaku Kepala KUA Sumberpucung, nadzir desa se-Kecamatan Sumberpucung yang telah memberikan informasi dan data penelitian, kedua orang tuaku yang telah memberikan segalanya baik kasih sayang, dukungan material maupun spiritual, dan adikku tercinta yang telah memberiku motifasi, serta teman-teman FIA '03 yang selalu memberikan pengalaman dan bantuan.

Demi kesempurnaan skripsi ini, saran dan kritik yang sifatnya membangun sangat penulis harapkan. Semoga karya skripsi ini bermanfaat dan dapat memberikan sumbangan yang berarti bagi pihak yang membutuhkan.

Malang, April 2007

Penulis

## LEMBAR PERSETUJUAN

Judul : Implementasi PP No. 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik  
(studi pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang).

Disusun Oleh : Wahyu Hidayat

NIM : 0310310135

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : Kebijakan Publik

Malang, April 2007

Pembimbing I

Pembimbing II

Dr. Imam Hanafi, S.Sos, M.Si, MS

Drs. Ahmad Bambang Barrul. Fuad, M.Si

NIP. 132 205 407

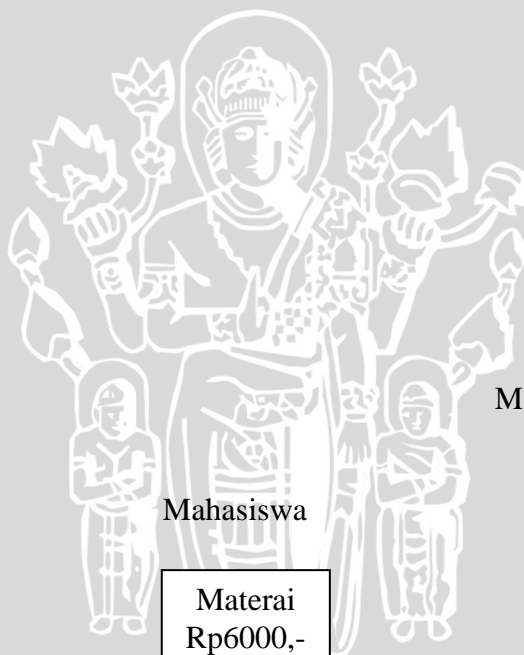
NIP. 131 653 817



## PERNYATAAN ORISINALITAS SKRIPSI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah skripsi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh pihak lain untuk mendapatkan karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebut dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah skripsi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, saya bersedia skripsi ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (S-1) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (UU NO. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70).



Malang, April 2007

Mahasiswa

Materai  
Rp6000,-

Nama : Wahyu Hidayat

NIM : 0310310135

**Tabel 1**

Data tanah wakaf Kecamatan Sumberpucung tahun 2006

No	Desa	Bersertifikat	Ber AIW/	Blm. Ber	Luas (M2)	Belum	Ber AIW/	Blm. Ber	Luas (M2)	Jml yg bersertifikat & blm bersertifikat	Luas Total (M2)
			Apaiw	AIW/Apaiw		Bersertifikat	Apaiw	AIW/Apaiw			
1	Sb.Pucung	64	38	26	15,201	23	23	-	6662	87	21,863
2	Karangkates	13	1	12	5,597	3	3	-	657	16	6,254
3	Jatiguwi	13	12	1	3,351	13	13	-	2158	26	5,509
4	Sambigede	17	8	9	3,155	12	12	-	2048	29	5,203
5	Senggreng	8	6	2	1,072	12	12	-	1908	20	2,980
6	Ternyang	16	11	5	8,193	17	16	1	9588	33	17,781
7	Ngebruk	17	4	13	10,483.74	10	10	-	847.4	27	11,331
	Jumlah	148	80	68	47,052.74	90	89	1	23868.4	238	70,921

Sumber: KUA Kecamatan Sumberpucung



## TANDA PENGESAHAN

Telah diperthankan di depan majelis penguji skripsi, Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Brawijaya, pada:

Hari : Kamis  
 Tanggal : 19 April 2007  
 Jam : 10.00 WIB  
 Skripsi atas nama : Wahyu Hidayat  
 Judul : Implementasi PP No. 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik (studi pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang)

Dan dinyatakan lulus

MAJELIS PENGUJI

Dr. Imam Hanafi, S.Sos,M.Si, MS  
 Ketua

Drs. Ahmad Bambang Barrul. Fuad, M.Si  
 Anggota

Dr. Agus Suryono, MS  
 Anggota

Drs. Mintohadi, MS  
 Anggota

## TANDA PERSETUJUAN SKRIPSI

Judul : Implementasi PP No. 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik  
(studi pada Kecamatan Sumberpucung Kabupaten Malang)

Disusun oleh : Wahyu Hidayat

NIM : 0310310135

Fakultas : Ilmu Administrasi

Jurusan : Administrasi Publik

Konsentrasi : Kebijakan Publik

UNIVERSITAS BRAWIJAYA



Malang, April 2007

Komisi Pembimbing

Ketua

Anggota

Dr. Imam Hanafi, S.Sos, M.Si, MS  
NIP. 132 205 407

Drs. Ahmad Bambang Barrul. Fuad, M.Si  
NIP. 131 653 817