

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIFIKASI TANAH WAKAF DI KABUPATEN SERANG PROVINSI BANTEN

Abdul Jamil Wahab

Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan,
Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI
ajamilwahab@gmail.com

Artikel diterima 28 Mei, diseleksi 19 Oktober, dan disetujui 8 Desember 2017

Abstract

This paper studies the policy implementation of the waqf (endowment) land certification in the district of Serang, Banten. Through qualitative approach, this study discovers several facts: invalidity of data of waqf in Serang; the presence of unregistered waqf land, the presence of ruislagh or swap that is not in accordance to the right procedure; and less understanding of people on the waqf certification process. These four factors then become indicators to conclude that the policy implementation of waqf certification in Serang is less effective. The conclusion is based on an analysis that the implementers of the policy suffer from fragile human resources, attitude of implementers, facilities, and budgeting. On another side, the targeted groups also are not qualitatively supportive to the policy implementation.

Keywords: *the policy implementation, the waqf certification, the document of waqf pledge.*

Abstrak

Makalah hasil penelitian ini mendeskripsikan tentang implementasi kebijakan sertifikasi tanah wakaf di Kabupaten Serang Provinsi Banten. Dengan pendekatan kualitatif, penelitian ini berhasil mengungkapkan adanya beberapa fakta yaitu, data wakaf yang ada di Serang selama ini tidak valid, masih ditemukan adanya tanah wakaf yang belum didaftarkan, adanya Ruslah (tukar guling) yang tidak sesuai prosedur, dan minimnya pemahaman masyarakat tentang proses sertifikasi wakaf. Empat hal tersebut menjadi indikator dan kemudian disimpulkan bahwa implementasi kebijakan terkait sertifikasi wakaf di Kabupaten Serang kurang efektif. Simpulan tersebut, didasarkan pada analisis bahwa unsur pelaksana sebagai implementor kebijakan memiliki kelemahan baik karena minimnya SDM, sikap pelaksana, fasilitas, dan anggaran. Di sisi lain, kelompok sasaran juga memiliki karakteristik yang kurang memadai terhadap kebijakan yang telah ditetapkan.

Kata Kunci: Implementasi Kebijakan, Sertifikasi Wakaf, Akta Ikrar Wakaf.

PENDAHULUAN

Wakaf adalah perbuatan hukum wakif untuk memisahkan dan/atau menyerahkan sebagian harta benda miliknya untuk dimanfaatkan selamanya atau jangka waktu tertentu dan sesuai dengan kepentingannya guna keperluan ibadah dan/atau kesejahteraan umum menurut syariat (Pasal 1 UU No 41 Tahun 2004 tentang Wakaf).

Wakaf merupakan asset umat Islam yang potensial bagi dunia Islam. Salah satu contohnya adalah keberhasilan Universitas al-Azhar Kairo Mesir dalam menghimpun dan mengelola wakaf sehingga berdaya guna untuk kemaslahatan umat, terutama di bidang pendidikan. Hingga kini, tak kurang dari 400 ribu mahasiswa Muslim dari berbagai penjuru dunia dan dari berbagai bidang menerima beasiswa dari salah satu

perguruan tinggi Islam tertua di dunia itu. Berbekal pengelolaan aset dan dana wakaf, Universitas al-Azhar telah mampu bertahan selama lebih dari 1.000 tahun. Perguruan tinggi yang didirikan Dinasti Fatimiah itu juga mampu memberikan insentif kepada 11 ribu dosen serta mengirim ribuan *dai* ke berbagai penjuru dunia.

Uraian di atas, menunjukkan betapa besar peranan wakaf bagi kepentingan umat Islam, baik dalam memfasilitasi kegiatan keagamaan dan kegiatan sosial, maupun kegiatan-kegiatan akademik. Namun demikian, di Indonesia faktanya berbeda, perwakafan saat ini menghadapi problem yang cukup rumit, karena pada awalnya permasalahan wakaf ini hanya ditangani oleh umat Islam secara pribadi, pemerintah tidak mengatur tata cara orang yang mewakafkan hartanya. Akibat belum adanya pengaturan dari pemerintah tersebut, sering kali terjadi keadaan-keadaan yang merugikan orang yang berwakaf, kepentingan agama, dan masyarakat selaku pemanfaat wakaf, misalnya: (a) benda-benda wakaf tidak diketahui keadaannya lagi; (b) penjualan kembali benda wakaf oleh ahli waris wakaf; (c) sengketa tanah/benda wakaf, dan masalah-masalah lain yang merugikan masyarakat.

Banyak dampak negatif ketika wakaf hanya menjadi hukum privat atau sebagai amal sukarela (*voluntary*). Kasus dan permasalahan di atas, hanyalah wakil dari sekian banyak kasus yang menimpa harta wakaf umat Islam, yang tidak hanya berupa tanah masjid tetapi juga berupa tanah kuburan dan berbagai prasarana umat Islam lainnya. Kasus harta wakaf ternyata tidak hanya terjadi antara pihak umat Islam dengan pihak pemerintah, namun juga dengan keluarga wakif (ahli waris) yang kemudian mengambil kembali wakaf tersebut dengan alasan tidak adanya bukti pewakafan tanah milik keluarganya itu.

Sejak jaman kolonial, sebenarnya persoalan wakaf sudah diatur oleh pemerintah. Pascakemerdekaan, soal wakaf diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 33 tahun 1949 jo. Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 1980, serta berdasarkan peraturan Menteri Agama No. 9 dan No. 10 Tahun 1952. Kemudian UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), kemudian ditindak lanjuti dengan PP Nomor 28 Tahun 1977 tentang Perwakafan Tanah Milik. Selanjutnya lahir Inpres Tahun 1999 yang mengantisipasi berlakunya Kompilasi Hukum Islam (KHI). Di era reformasi, untuk memaksimalkan potensi wakaf, telah diterbitkan UU No 41 Tahun 2004 tentang Wakaf yang kemudian dilengkapi dengan PP No 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan UU No 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Terbitnya peraturan perundang-undangan tentang wakaf tersebut secara perlahan dapat menjawab beberapa persoalan terkait wakaf. Namun demikian, harus diakui dalam implementasinya masih terdapat sejumlah kendala yang dihadapi masyarakat, salah satunya misalnya soal wakaf tanah, hingga saat ini belum seluruh tanah wakaf bersertifikat wakaf. Berdasarkan data yang ada, pada 4 Januari 2017, jumlah tanah wakaf saat ini adalah 4.359.443.170 m². Luas tersebut berada pada 435.768 lokasi.¹ Dari seluruhnya yang sudah bersertifikat adalah 287.608 lokasi dan belum bersertifikat 148.160 lokasi (Sumber Laporan Direktur Pemberdayaan Wakaf).

Berdasarkan data Sistem Informasi Wakaf (Siwak) Kementerian Agama, Kabupaten Serang Provinsi Banten adalah merupakan salah satu kabupaten yang memiliki tanah wakaf bersertifikat paling rendah. Dalam catatan Siwak, hampir 75% tanah wakaf di kabupaten Serang

¹ Jumlah tersebut mengalami peningkatan dibandingkan dengan data pada tahun 2003. Menurut data Departemen Agama tahun 2003 jumlah seluruh tanah wakaf di Indonesia sebanyak 403.845 lokasi dengan luas 1.566.672.406 m²

belum bersertifikat. Untuk itu, penting dilakukan kajian terkait permasalahan sertifikasi tanah wakaf di Kabupaten Serang, kajian tersebut dibutuhkan untuk melihat, bagaimana kondisi tanah wakaf di sana, berapa yang sudah bersertifikat dan berapa yang belum bersertifikat, apa saja kendala yang dihadapi masyarakat maupun pemerintah daerah dalam hal sertifikasi tanah wakaf, serta sejauhmana implementasi sertifikasi tanah wakaf yang telah diatur dalam PP No 42 Th 2006 tersebut. Melalui penelitian tentang implementasi sertifikasi tanah wakaf ini, diharapkan dapat mengelaborasi dan mendeskripsikan berbagai kendala yang ada dalam sertifikasi tanah wakaf di Kabupaten Serang secara lebih komprehensif, sehingga pemerintah dapat mencari solusi.

LANDASAN TEORI

1. Implementasi Kebijakan Publik

Untuk dapat mengkaji dengan baik suatu implementasi kebijakan publik perlu diketahui variabel atau faktor-faktor penentunya. Untuk menggambarkan secara jelas variabel atau faktor-faktor yang berpengaruh penting terhadap implementasi kebijakan publik serta guna penyederhanaan pemahaman, maka akan digunakan model-model implementasi kebijakan publik. Edwards III (1980) berpendapat, bahwa keberhasilan implementasi kebijakan dipengaruhi oleh 4 faktor sebagai berikut:

a. *Bureaucratic Structure* (Struktur Birokrasi)

Struktur organisasi memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek struktur organisasi ini melingkupi dua hal yaitu mekanisme dan struktur birokrasi itu sendiri. Aspek pertama adalah mekanisme, dalam implementasi kebijakan biasanya sudah dibuat *standart*

operation procedur (SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap implementator dalam bertindak agar dalam pelaksanaan kebijakan tidak melenceng dari tujuan dan sasaran kebijakan. Aspek kedua adalah struktur birokrasi, struktur birokrasi yang terlalu panjang dan terfragmentasi akan cenderung melemahkan pengawasan dan menyebabkan prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks yang selanjutnya akan menyebabkan aktivitas organisasi menjadi tidak fleksibel.

b. *Resouces* (Sumber Daya)

Sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Edward III dalam Widodo (2011:98) mengemukakan bahwa: bagaimanapun jelas dan konsistensinya ketentuan-ketentuan dan aturan-aturan serta bagaimanapun akuratnya penyampaian ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan tersebut, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggung jawab untuk melaksanakan kebijakan kurang mempunyai sumber-sumber daya untuk melaksanakan kebijakan secara efektif maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif. Sumber daya di sini berkaitan dengan segala sumber yang dapat digunakan untuk mendukung keberhasilan implementasi kebijakan. Sumber daya ini mencakup sumber daya manusia, anggaran, fasilitas, informasi dan kewenangan yang dijelaskan sebagai berikut :

1) Sumber Daya Manusia (*Staff*), implementasi kebijakan tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari sumber daya manusia yang cukup kualitas dan kuantitasnya. Kualitas sumber daya manusia berkaitan dengan keterampilan, dedikasi, profesionalitas, dan kompetensi di bidangnya, sedangkan kuantitas berkaitan dengan jumlah sumber daya manusia apakah sudah cukup untuk melingkupi seluruh kelompok sasaran. Sumber daya manusia sangat

berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi, sebab tanpa sumber daya manusia yang kehandalan sumber daya manusia, implementasi kebijakan akan berjalan lambat

- 2) Anggaran (*Budgetary*), dalam implementasi kebijakan, anggaran berkaitan dengan kecukupan modal atau investasi atas suatu program atau kebijakan untuk menjamin terlaksananya kebijakan, sebab tanpa dukungan anggaran yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.
- 3) Fasilitas (*facility*), fasilitas atau sarana dan prasarana merupakan salah satu faktor yang berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Pengadaan fasilitas yang layak, seperti gedung, tanah dan peralatan perkantoran akan menunjang dalam keberhasilan implementasi suatu program atau kebijakan.
- 4) Informasi dan Kewenangan (*Information and Authority*), informasi juga menjadi faktor penting dalam implementasi kebijakan, terutama informasi yang relevan dan cukup terkait bagaimana mengimplementasikan suatu kebijakan. Sementara wewenang berperan penting terutama untuk meyakinkan dan menjamin bahwa kebijakan yang dilaksanakan sesuai dengan yang dikehendaki.

c. *Disposition* (Sikap Pelaksana)

Kecenderungan perilaku atau karakteristik dari pelaksana kebijakan berperan penting untuk mewujudkan implementasi kebijakan yang sesuai dengan tujuan atau sasaran. Karakter penting yang harus dimiliki oleh pelaksana kebijakan misalnya kejujuran dan komitmen yang tinggi. Kejujuran mengarahkan implementor untuk tetap berada dalam asa program yang telah digariskan, sedangkan komitmen yang

tinggi dari pelaksana kebijakan akan membuat mereka selalu antusias dalam melaksanakan tugas, wewenang, fungsi, dan tanggung jawab sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan

Sikap dari pelaksana kebijakan akan sangat berpengaruh dalam implementasi kebijakan. Apabila implementator memiliki sikap yang baik maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan, sebaliknya apabila sikapnya tidak mendukung maka implementasi tidak akan terlaksana dengan baik.

d. *Communication* (Komunikasi)

Komunikasi merupakan proses penyampaian informasi dari komunikator kepada komunikan. Sementara itu, komunikasi kebijakan berarti merupakan proses penyampaian informasi kebijakan dari pembuat kebijakan (*policy makers*) kepada pelaksana kebijakan (*policy implementors*), informasi perlu disampaikan kepada pelaku kebijakan agar pelaku kebijakan dapat memahami apa yang menjadi isi, tujuan, arah, kelompok sasaran (*target group*) kebijakan, sehingga pelaku kebijakan dapat mempersiapkan hal-hal apa saja yang berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan, agar proses implementasi kebijakan bisa berjalan dengan efektif serta sesuai dengan tujuan kebijakan itu sendiri (Widodo, 2011:97)..

Komunikasi dalam implementasi kebijakan mencakup beberapa dimensi penting yaitu transformasi informasi (*transimisi*), kejelasan informasi (*clarity*) dan konsistensi informasi (*consistency*). Dimensi transformasi menghendaki agar informasi tidak hanya disampaikan kepada pelaksana kebijakan tetapi juga kepada kelompok sasaran dan pihak yang terkait. Dimensi kejelasan menghendaki agar informasi yang jelas dan mudah dipahami, selain itu untuk menghindari kesalahan interpretasi dari pelaksana

kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak yang terkait dalam implementasi kebijakan. Sedangkan dimensi konsistensi menghendaki agar informasi yang disampaikan harus konsisten sehingga tidak menimbulkan kebingungan pelaksana kebijakan, kelompok sasaran maupun pihak terkait.

2. Sertifikasi Wakaf

Pada Pasal 17, UU No 41 Tahun 2004 disebutkan: (1) Ikrar wakaf dilaksanakan oleh Wakif kepada Nadzir di hadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi. (2) Ikrar Wakaf sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan secara lisan dan/atau tulisan serta dituangkan dalam akta ikrar wakaf oleh PPAIW. Selanjutnya pada Pasal 18 disebutkan, untuk dapat melaksanakan ikrar wakaf, wakif atau kuasanya menyerahkan surat dan/atau buktikepemilikan atas harta benda wakaf kepada PPAIW.

Atas dasar ketentuan yang ada dalam UU tersebut, perbuatan wakaf perlu didaftarkan ke Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) yaitu Kepala KUA, yang kemudian oleh PPAIW dituangkan dalam bentuk Akta Ikrar Wakaf (AIW). Dalam kasus AIW belum diterbitkan sementara wakif sudah meninggal dunia maka dapat dibuatkan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW), dengan ketentuan adanya dua orang saksi yang mengetahui adanya perbuatan wakaf (Pasal 31, PP 42/2006). Sementara untuk kasus dimana sudah tidak ada lagi wakif maupun dua saksi karena semua sudah meninggal dunia, kepala desa tempat benda wakaf tersebut berada wajib meminta pembuatan APAIW tersebut kepada PPAIW setempat (Pasal 35, PP 42/2006).

Dalam Pasal 24 Peraturan Menteri Agama (PMA) No 73 Tahun 2013 tentang Tata Cara Perwakafan Benda Bergerak dan Benda Tidak Bergerak

Selain Uang dinyatakan, bahwa harta benda wakaf tidak bergerak berupa tanah harus didaftarkan pada instansi yang berwenang di bidang pertanahan dan dilaksanakan berdasarkan AIW atau APAIW.

METODE

Kajian ini merupakan jenis penelitian hukum empiris, sehingga pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis sosiologis, yaitu melakukan kajian terhadap norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan terkait wakaf dan menghubungkan permasalahan dengan kondisi riil di lapangan, khususnya di lokasi penelitian.

Penggalan data dalam kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Pengambilan data dilakukan melalui tiga metode yaitu: wawancara, observasi, dan kajian dokumen. Penjelasan atas tiga metode tersebut sebagai berikut, *pertama*, wawancara, jenis wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur, tujuannya adalah agar peneliti dapat lebih leluasa, dan lebih terbuka dalam mengembangkan pertanyaan, sehingga suasana lebih hidup dan tidak monoton, namun tetap memiliki pijakan berdasarkan sitematika yang telah disusun sehingga substansinya tetap fokus dan terarah. Wawancara dilakukan terhadap 15 informan yaitu, 3 orang kepala KUA, 3 Staf KUA, 1 orang pejabat Kankemenag Kabupaten Serang yang membidang wakaf, 2 orang Pejabat di BPN di Kabupaten Serang, dan 6 tokoh agama, terdiri dari pengurus Yayasan/Lembaga dan pimpinan ormas keagamaan,

Kedua, observasi, dalam melakukan observasi peneliti akan menggabungkan dua hal, yaitu data dan konteks, sebab data yang dilepas dari konteksnya akan kehilangan makna. Peneliti tidak hanya mencatat kejadian-kejadian atau peristiwa, akan tetapi juga mencatat

segala sesuatu yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti. *Ketiga*, studi dokumentasi, kajian dokumen dilakukan terhadap berbagai literatur yang terkait dengan tujuan penelitian.

Adapun analisis data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan melalui proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, mengkategorikan serta membuat satuan uraian dasar. Data yang diperoleh pada tahap studi pendahuluan sampai akhir penelitian, akan dikumpulkan terlebih dahulu, lalu disusun sesuai urutan yang tepat berdasarkan kebutuhan penelitian. Semua yang dipaparkan responden dicatat selengkap-lengkapnyanya sambil melakukan analisis. Kegiatan

berikutnya adalah mengklasifikasikan data berdasarkan masalah yang perlu dijawab. Untuk menganalisis permasalahan yang ada, digunakan teori implementasi kebijakan. Melalui teori tersebut selanjutnya akan dideskripsikan variabel atau elemen yang mempengaruhi efektifitas implementasi kebijakan sertifikasi wakaf.

PEMBAHASAN

Gambaran Umum Tanah Wakaf

Berdasarkan data dari Sistem Informasi Wakaf (Siwak) Kementerian Agama, data tanah wakaf di Kabupaten Serang adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Data Wakaf Kabupaten Serang Provinsi Banten

No	Kantor Urusan Agama	Jumlah	Luas [Ha]	Sudah Sertifikat		Belum Sertifikat	
				Jumlah	Luas [Ha]	Jumlah	Luas [Ha]
1.	Waringin Kurung	114	9,40	13	1,06	101	8,33
2.	Kramatwatu	173	32,52	35	6,55	138	25,97
3.	Ciruas	324	49,54	15	2,76	309	46,77
4.	Kragilan	331	36,59	39	4,02	292	32,56
5.	Cikande	150	17,32	12	1,03	138	16,29
6.	Pontang	365	46,51	0	0,00	365	46,51
7.	Tirtayasa	143	22,41	0	0,00	143	22,41
8.	Carenang	295	27,20	0	0,00	295	27,20
9.	Pamarayan	41	1,01	31	0,68	10	0,33
10.	Kopo	97	5,31	0	0,00	97	5,31
11.	Cikeusal	160	12,83	0	0,00	160	12,83
12.	Petir	304	28,15	295	26,39	9	1,75
13.	Bojonegara	67	2,92	65	2,90	2	0,02
14.	Anyer	181	13,46	164	12,69	17	0,76
15.	Cinangka	224	14,38	172	12,55	52	1,84
16.	Mancak	100	3,07	0	0,00	100	3,07
17.	Ciomas	175	5,10	167	4,95	8	0,15
18.	Pabuaran	167	6,69	142	3,58	25	3,10
19.	Padarincang	272	6,45	0	0,00	272	6,45
20.	Baros	159	6,54	7	0,30	152	6,24
21.	Jawilan	118	6,53	0	0,00	118	6,53
22.	Kibin	116	9,43	0	0,00	116	9,43
23.	Tanara	36	0,83	33	0,78	3	0,04
24.	Binuang	97	8,99	97	8,99	0	0,00
25.	Tunjung Teja	8	0,71	6	0,56	2	0,15
26.	Pulo Ampel	25	2,68	14	1,32	11	1,36
27.	Bandung	77	2,49	0	0,00	77	2,49
28.	Gunung Sari	84	25,33	0	0,00	84	25,33
29.	Lebak Wangi	201	5,80	0	0,00	201	5,80
Jumlah		4.604	410,18	1.307	91,12	3.297	319,06

Sumber: siwak,kemenag.go.id

Berdasarkan data Siwak tersebut, diketahui total tanah wakaf di Kab. Serang adalah 4.604 lokasi dengan luas tanah 410,8 Ha. Dari total tanah wakaf tersebut, tanah yang sudah status bersertifikat 1.307 lokasi dengan luas 91,12. Sementara tanah yang belum bersertifikat adalah 3.297 lokasi dengan luas 319.06 Ha. Jumlah yang belum bersertifikat ternyata sangat banyak, hampir $\frac{3}{4}$ dari jumlah tanah wakaf yang ada, sementara yang sudah bersertifikat sekitar $\frac{1}{4}$ nya saja.

Tanah wakaf di Kabupaten Serang, umumnya diwakafkan untuk kepentingan pendirian rumah ibadat yaitu masjid dan mushollah, pendidikan yaitu untuk madrasah, pesantren, dan majelis taklim, dan sosial yaitu untuk makam atau kuburan. Dari ketiga penggunaan wakaf tersebut, wakaf untuk masjid menempati yang tertinggi, kemudian mushollah, madrasah, majelis taklim, dan makam.

Berdasarkan data yang ada, pemanfaatan tanah wakaf belum ada kategori wakaf produktif. Saat ini, meski ada permintaan dari Kanwil Kemenag Banten, agar Kankemenag Serang mengirimkan data wakaf produktif. Namun menurut pihak Kasi Binsyar Kankemenag Kabupaten Serang tidak ada satupun wakaf yang peruntukannya untuk usaha produktif, semua wakaf pemanfaatannya hanya untuk keagamaan (masjid, mushollah, madrasah, pesantren, majelis taklim) dan sosial (tanah pekuburan).

Secara umum bisa dikatakan, tanah wakaf di Serang sebagian berupa tanah yang tidak diproduktifkan. Wakaf yang ada selama ini pada umumnya berbentuk benda yang tidak bergerak, yang sesungguhnya jika dikelola secara produktif mempunyai potensi yang cukup besar menjadi tanah-tanah produktif dan strategis. Harta wakaf agar mempunyai bobot produktif harus dikelola dengan manajemen yang baik dan modern, namun tetap berdasarkan syari'at Islam.

Namun harta wakaf tersebut mayoritas belum dikelola secara produktif oleh nadzir dan belum menjadi sumber ekonomi, sehingga tidak maksimal dalam memberikan manfaat bagi umat.

BEBERAPA PERMASALAHAN WAKAF

Sebelum dilakukan analisis terhadap permasalahan wakaf, terlebih dahulu disampaikan deskripsi beberapa persoalan wakaf yang ditemukan di tiga kecamatan yang merupakan sampel dari lokasi penelitian.

a. Kecamatan Pontang

Berdasarkan laporan yang dibuat oleh KUA Kecamatan Pontang, luas tanah wakaf adalah 1.294.662 atau 1,29 Ha. Data tersebut berbeda dengan data Siwak yang menyebut luas 46,51 Ha. Wakaf tersebut, sebagian besar didaftarkan di KUA pada tahun 1993 dan 1994. Dari jumlah tersebut, pemanfaatan wakaf untuk rumah ibadat (masjid/mushallah) berjumlah 265 buah, madrasah/sekolah 3 buah, pesantren 7 buah, makam 15 buah, dan pertanian 94 buah. Menurut Kepala KUA Pontang, peristiwa hukum wakaf sebenarnya telah terjadi sekitar 30 atau 40 tahun lalu, namun secara massif, pendaftaran tanah wakaf dilakukan masyarakat (wakif) pada tahun 1990-an. Masyarakat banyak yang mendaftarkan wakafnya ke KUA untuk mendapatkan AIW.

Masih berdasarkan data Siwak, tanah wakaf yang bersertifikat tercatat 0%. Namun setelah dilakukan verifikasi ke kantor BPN, ternyata banyak tanah wakaf di Pontang yang sudah bersertifikat. Pihak KUA menyatakan, mustahil jika dinyatakan tidak ada satupun yang bersertifikat, namun mereka juga tidak dapat memastikan berapa jumlahnya sebab KUA tidak mendapatkan salinan sertifikat wakaf yang dikeluarkan BPN.

Di samping soal pengadministrasian yang belum baik, menurut Kepala KUA Kecamatan Pontang, tidak semua warga melaporkan peristiwa wakaf, terbukti hingga saat ini masih ada beberapa tanah wakaf yang belum didaftarkan, luas tanah yang relatif besar adalah di desa Singarajan yang masih memiliki hubungan dengan kerajaan Banten. Dalam sejarah Banten, Sultan Hasanudin memiliki beberapa keturunan diantaranya bernama Pangeran Arya Singarajan. Pangeran Singarajan tinggal di desa yang kemudian dikenal sebagai Desa Singarajan. Saat ini, peninggalan Pangeran Arya Singarajan telah ditetapkan sebagai situs sejarah. Ada beberapa peninggalan yang menurut masyarakat termasuk wakaf, seperti masjid dan sejumlah tanah sawah yang digarap oleh warga masyarakat.

Saat ini, sebagai nadzir atas asset wakaf peninggalan Pangeran Arya Singarajan adalah Bapak Jazimi yang juga menjabat Dekan Syariah di IAIN Banten. Namun demikian, tidak ada data pasti tanah wakaf berupa sawah yang digarap oleh warga tersebut, pendataan atas wakaf tersebut juga tidak mudah dilakukan sebab warga tidak mau mendaftarkannya. Warga hanya memberikan bagi hasil dari keuntungan pertanian dengan memberikan ke masjid Singarajan sebagai infaq, tradisi tersebut sudah berjalan ratusan tahun.

Pendataan kembali tanah wakaf peninggalan Pangeran Arya Singarajan sulit dilakukan, karena nilai ekonomi dari peninggalan kerajaan Banten relatif besar, sehingga sering menimbulkan konflik karena diperebutkan oleh pihak-pihak yang selama ini mengklaim sebagai memiliki mandat untuk mengurus asset tersebut. Hal ini pernah terjadi dalam kasus Masjid Banten, meski wakaf sudah berstatus sertifikat, namun siapa nadzir yang berhak atas pengelolaan masjid, selalu tidak disepakati dan menjadi konflik di antara masyarakat.

Nadzir yang sudah disahkan melalui SK Kementerian Agama juga kemudian digugat di pengadilan. Kasus tersebut belum terselesaikan hingga saat ini.

Menurut Kepala KUA, selain kasus wakaf di desa Singarajan, masih terdapat kasus lain di Pontang. Misalnya tanah milik Kementerian PU yang ditempati beberapa warga, tanah wakaf yang akan dibeli pengusaha, dan beberapa kasus lainnya. Dalam rangka melakukan pendataan atas tanah wakaf yang belum bersertifikat di Kecamatan Pontang, Kepala KUA sudah menugaskan penghulu untuk melakukan pendataan di masyarakat. Saat ini proses pendataan masih berlangsung, Kepala KUA sendiri belum mendapatkan laporan akhir dari hasil pendataan tersebut.

b. Kecamatan Keragilan

Berdasarkan data Siwak, jumlah tanah wakaf di Kecamatan Keragilan adalah 331 buah, dengan luas 36,59 Ha. Dari data tersebut, dalam data Siwak, tertulis seluruhnya belum bersertifikat. Seperti halnya problem di KUA Pontang, pihak KUA Keragilan hanya memiliki data AIW saja, sementara untuk sertifikat wakaf, mereka tidak mengetahui jumlahnya secara pasti. Pihak KUA menjelaskan alasannya, bahwa pendaftaran tanah wakaf di Kecamatan Keragilan dilakukan oleh masyarakat (wakif atau nadzir) ke KUA, namun untuk sertifikasi ke BPN sebagian dilakukan oleh nadzir langsung ke BPN sehingga pihak KUA tidak mengetahui apakah tanah wakaf itu sudah keluar sertifikatnya dari BPN atau belum.

Selain tidak validnya data wakaf yang sudah memiliki sertifikat, di Kecamatan Keragilan juga ada indikasi adanya tanah wakaf yang belum didaftarkan di KUA untuk mendapatkan AIW. Di samping itu, ada beberapa kasus *ruslah* (tukar guling) yang dilakukan di bawah tangan yang terjadi

di Kecamatan Keragilan antara lain yaitu, *pertama*, sebuah mushallah di desa Keragilan. Musallah tersebut dinyatakan oleh beberapa warga sebagai wakaf, namun kemudian diruslah oleh sebuah perusahaan dan diganti dengan pendirian sebuah masjid. *Kedua*, tanah sawah milik masjid di desa Pematang. Tanah tersebut merupakan ruslah dari tanah yang dulunya milik masjid dan bagian dari wakaf. Saat ini tanah tersebut, diusulkan untuk didaftarkan ke KUA, namun pihak KUA belum bisa memberikan jawaban sebab dasar hukum tanah tersebut tidak ada, karena *ruslah*-nya dilakukan dibawah tangan.

c. Kecamatan Ciruas

Berdasarkan data Siwak, jumlah tanah wakaf di Kecamatan Ciruas adalah 324 buah dengan luas 49,54 Ha. Dari data tersebut, sebanyak 15 buah atau seluas 2,76 Ha sudah bersertifikat. Sementara sisanya yaitu 309 buah dengan luas 46,77 Ha belum bersertifikat. Kepala KUA Ciruas saat dikonfirmasi, tidak merasa yakin jika jumlah tanah wakaf bersertifikat di wilayahnya hanya 15 buah, karena sepengetahuannya jumlah wakaf yang bersertifikat harusnya sudah ratusan. Namun demikian, beliau tidak memiliki data yang valid, sebab pihaknya hanya memiliki bukti AIW dan tidak ada copy salinan sertifikat. Menurut Kepala KUA, pada tahun 1993 pernah dilakukan program pengajuan tanah wakaf untuk mendapatkan AIW dan sertifikasi wakaf secara massif. Saat itu, beberapa sertifikat diserahkan ke nadzir tanpa dicopy pihak KUA, sehingga dalam arsip KUA yang ada hanya AIW saja.

Selain problem pendataan tanah wakaf di atas, KUA Ciruas mengeluhkan tidak adanya prasarana untuk pengarsipan dokumen AIW. Dokumen wakaf merupakan dokumen yang berasal dari puluhan tahun yang lalu

dan jumlahnya terus bertambah, namun kondisi lemari penyimpanan dokumen sudah tidak layak dan tidak ada pintu. Hal ini mengakibatkan beberapa arsip dokumen tersebut sudah dalam kondisi rapuh, padahal dokumen tersebut sangat penting, sebab menyangkut harta tanah wakaf milik umat yang cukup berharga.

Pemetaan Masalah Wakaf

Selanjutnya akan dideskripsikan analisis terhadap pemetaan persoalan wakaf yang terdiri dari tiga pembahas yaitu, (a) substansi hukum yaitu peraturan dan perundang-undangan yang ada terkait wakaf, dalam hal ini yaitu UU No. 41/2004 tentang Wakaf dan turunannya yaitu PP No 42/2006, (b) struktur hukum yaitu para pihak yang menjadi pelaksana peraturan dan perundang-undangan tentang wakaf, dan (c) budaya hukum yaitu masyarakat, baik wakif, nadzir, dan anggota masyarakat lainnya, sebagai pihak yang merupakan penerima atau pemanfaat kebijakan.

Pemerintah dan DPR telah menetapkan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf. UU tersebut bersifat menyempurnakan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah ada, dengan beberapa penambahan sebagai peraturan baru atau sebagai pengembangan dari ketentuan yang telah ada. Selanjutnya pemerintah juga menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 42 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2004 tentang Wakaf.

Kebijakan yang ada dalam peraturan perundang-undangan tersebut, merupakan ijtihad nasional para pakar hukum Islam terkait permasalahan wakaf. Meski ketentuan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan efektifitas wakaf secara maksimal, namun dalam realitasnya tidak semua masyarakat melaksanakan ketentuan yang ada secara

baik. Hukum wakaf sebagai produk ijtihad, meniscayakan adanya perbedaan pendapat di masyarakat, karena selain situasi dan kondisi masyarakat yang dihadapi berbeda-beda, pemahaman dan pengetahuan masyarakat juga berbeda.

Sebagai akibat dari perbedaan pemahaman dan pengetahuan tersebut, dalam hal perbuatan wakaf, implementasinya berbeda dengan apa yang ada dalam peraturan perundang-undangan. Berikut ini deskripsi beberapa praktik wakaf yang masih belum sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.

Pertama, meski telah banyak perbuatan wakaf yang dicatatkan di KUA sebagai AIW, namun berdasarkan laporan dari kepala KUA dan tokoh masyarakat, masih terdapat tanah wakaf yang belum didaftarkan sebagai wakaf resmi di KUA. Hal ini banyak terjadi karena masyarakat (wakif) berpedoman pada fiqh dan mempertimbangkan aspek *tabarru* (berbuat kebaikan) semata-mata, bahwa asalkan syarat dan rukun wakaf sudah terpenuhi, maka wakaf tersebut sudah sah secara agama. Padahal terdapat ketentuan dalam UU No 41/2004 tentang Wakaf yang menetapkan kewajiban agar setiap perbuatan wakaf dicatatkan dan dituangkan dalam AIW,

Kedua, berdasarkan data di KUA, seluruh data benda yang diwakafkan adalah dalam bentuk tanah. Padahal dalam UU No 41/2004 tentang Wakaf, benda-benda yang dapat diwakafkan ternyata tidak terbatas pada benda-benda tidak bergerak tetapi juga harta atau benda-benda bergerak yang dimiliki atau dikuasi oleh warga masyarakat, seperti surat berharga, hak kekayaan intelektual, hak sewa, hak pakai, dan hak atas benda bergerak lainnya. Termasuk dalam kategori harta bergerak adalah harta berupa uang. Berdasarkan penelusuran di lapangan, tidak ada harta bergerak yang diwakafkan masyarakat.

Ketiga, pemanfaatan tanah wakaf di Kabupaten Serang, umumnya untuk madrasah, masjid, majelis taklim, dan tanah kuburan. Nampaknya masyarakat masih memandang pengertian wakaf sebatas pemanfaatan langsung untuk keagamaan atau sosial saja. Dalam UU No 41/2004, wakaf diarahkan untuk memajukan kesejahteraan umum dengan cara mewujudkan potensi dan manfaat ekonomi harta benda wakaf, sehingga wakaf perlu dilakukan untuk hal yang bersifat produktif. Jika melihat fenomena yang disebutkan di atas, nampaknya Direktorat Pemberdayaan Wakaf Kemenag perlu penjelasan kepada masyarakat dan pejabat di lingkungan Kankemenag dan KUA tentang apa yang disebut wakaf produktif.

Keempat, meski perbuatan wakaf sudah terjadi di masa lalu, namun berdasarkan informasi yang ada di lapangan, masyarakat umumnya tidak memiliki pemahaman terkait sejauh mana kapasitas yang dimiliki nadzir sebagai persyaratan dalam mengelola wakaf. Padahal dalam UU No 41/2004 tentang Wakaf ditegaskan bahwa persyaratan nadzir harus terdiri dari orang-orang mampu, terpercaya (amanah) dan profesional di bidangnya. Keterbatasan kapasitas nadzir, nampaknya menjadi salah satu variabel mengapa banyak wakaf dikelola secara konvensional, tidak produktif atau tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal, sehingga umat Islam kurang merasakan manfaat wakaf yang ada.

Kelima, lembaga nadzir yaitu BWI, sebagai lembaga yang memiliki fungsi turut membantu untuk membimbing dan mengawasi pengelolaan wakaf secara umum, ternyata di Kabupaten Serang, BWI belum terbentuk. Meski UU No. 41/2004 memang tidak secara eksplisit mewajibkan adanya BWI di setiap kota/kabupaten. Namun dalam UU tersebut, dinyatakan bahwa pembentukan BWI perwakilan di

daerah sesuai dengan kebutuhan. Namun demikian, melihat luasnya wilayah dan karakteristik masyarakat Serang yang agamis, pembentukan BWI daerah di Kabupaten Serang sangat penting dan mendesak.

Keenam, ada beberapa kasus *ruslah* (tukar guling) yang dilakukan terhadap rumah ibadat dan tanah wakaf seperti yang terjadi di Kecamatan Keragilan. *Ruslah* tersebut dilakukan atas kesepakatan pihak perusahaan dengan nadzir namun tanpa melibatkan BWI. Dalam Islam, terdapat pandangan yang membolehkan perubahan pemanfaatan wakaf, namun dalam Pasal 44 UU No 41/2004 tentang Wakaf disebutkan, bahwa perubahan peruntukkan harta benda wakaf harus seizin BWI.

Peran Tokoh Agama, Pimpinan Ormas, dan Pemerintah

a. Peran Tokoh Agama

Masyarakat Banten merupakan masyarakat yang sangat menghormati para tokoh agama. Penelitian Isman Pratama Nasution tentang “Kedudukan dan Peranan Tokoh Agama dalam Birokrasi Kerajaan Islam Banten abad 16 – 18” menyebutkan, melalui penelusuran terhadap sejumlah nama-nama yang disebutkan dalam sumber lokal, seperti Sunan Gunung Jati, Molana Hasanuddin, Molana Yusup, Molana Muhammad, Kiyahi Dukuh, Surasaji, Senapati Pontang, Dipati Jayanegara, Ki Waduaji, dan Ki Wijamanggala, Ki Amar, Lebe Panji, Tisnajaya, Wangsaraja, Sultan Abulmafakhir Mahmud Abdulkadir, Ki Pekih, Nyai Mas Eyang, Entol Kawista, Santri betot, Sayid Alli, Abulnabi, Haji Salim, dan Ki Haji Abbas. Di samping itu ada juga tokoh lain di dalam sejarah Banten yang tidak terekam di dalam sumber lokal, tetapi peran dan kedudukannya sebagai tokoh agama cukup penting yaitu adalah Sultan Ageng Tirtayasa, Sultan Haji, Syekh Yusuf, dan Kyai Tapa.

Dalam kesimpulannya, Isman Pratama Nasution menyebutkan bahwa dalam beberapa kasus dan peristiwa dari sumber lokal tersebut, kedudukan dan peran dari tokoh agama di Banten cukup penting dan diperlukan dalam kehidupan masyarakat. Peranan para tokoh agama tersebut dapat terbagi kepada tokoh yang bertindak dan berperilaku sebagai tokoh agama sekaligus berperan dalam kehidupan politik pemerintahan sebagai penguasa atau pejabat kerajaan Islam, dan tokoh agama yang benar-benar berkecimpung dalam kegiatan keagamaan saja seperti memberi pelajaran Al Qur’an kepada anak didiknya, memberi pelajaran keagamaan kepada masyarakat serta melakukan da’wah agama ([http://lib. ui. ac. id/opac/ ui/detail. jsp?id=77105&lokasi=lokal](http://lib.ui.ac.id/opac/ui/detail.jsp?id=77105&lokasi=lokal)).

Sementara itu menurut M Yahya Harun dalam “Kerajaan Islam Nusantara Abad XVI & XVII” menjelaskan, kedudukan sultan-sultan Banten diakui bukan saja sebagai kepala pemerintahan yang memiliki otoritas tertinggi, tetapi juga sebagai kepala agama di wilayahnya. Para Ulama di Banten juga termasuk kelompok kelas elite yang memiliki pengaruh besar terhadap jalannya pemerintahan atau masyarakat. Hal ini karena para ulama memiliki peran besar dalam proses islamisasi dan berperan dalam melawan penjajah. Di samping itu, tidak sedikit kaum ulama yang menjadi birokrat yang ditempatkan di posisi terhormat dalam sistem administrasi negara, baik pusat maupun di tingkat lokal (daerah) di samping kelas administrasi sekuler, bahkan terdapat suatu lembaga tinggi pemerintah yang secara spesifik pengelolaannya diserahkan kepada kaum ulama yaitu Mahkamah Agung dengan gelar resminya Fakih Najamuddin. Ulama ada yang ditempatkan sebagai kaum elite agama yang terlibat langsung dalam kerangka sistem administrasi pemerintah, ada juga yang kelas elite agama partikelir (tidak memiliki kekuasaan dalam

birokrasi pemerintah), dimana mereka juga mendapat perlindungan dari sultan.

Besarnya animo masyarakat Serang Banten dalam mewakafkan tanahnya untuk kepentingan agama dan sosial, tidak lepas dari peran para tokoh agama. Meskipun tidak ada catatan yang bisa memastikan kapan dan berapa banyak jumlah tanah yang telah diwakafkan oleh masyarakat, namun dari data yang saat ini dimiliki Kementerian Agama, jumlah tanah wakaf relatif besar yaitu mencapai luas tanah 410,8 Ha. Selain berperan dalam menganjurkan masyarakat untuk wakaf, para tokoh agama juga banyak dipercaya oleh masyarakat untuk berperan sebagai nadzir atau pengelola wakaf.

Dalam proses sertifikasi wakaf, peran ulama juga sangat efektif sebagai mitra Kementerian Agama dalam mensosialisasikan berbagai kebijakan terkait wakaf, misalnya UU No 50/1960, UU 41/2004, dan PP 42/2006. Kementerian Agama baik di tingkat provinsi, kabupaten/kota, hingga kecamatan (KUA) juga banyak menggandeng para ulama, baik dalam merumuskan kebijakan tentang wakaf dan juga implementasinya. Para ulama kemudian juga mensosialisasikannya kepada masyarakat. Sebagai contoh, dalam proyek nasional sertifikasi tanah (Prona) tahun 2017, Kepala KUA melibatkan para ulama untuk menginformasikan kepada masyarakat adanya Prona tersebut, bahkan sebagian ulama mendampingi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya ke KUA untuk mendapatkan AIW dan kemudian ke BPN untuk disertifikasi.

b. Peran Pemerintah Daerah

Untuk meningkatkan sertifikasi wakaf, Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Banten bersama Kantor Wilayah Badan Pertanahan

Nasional (BPN) Provinsi Banten telah menandatangani Nota Kesepahaman tentang Pelaksanaan Percepatan Sertifikasi Tanah Wakaf di Wilayah Provinsi Banten. Nota Kesepahaman itu ditandatangani pada tanggal 28 Juli 2015. Beberapa klausul dalam Nota Kesepahaman tersebut, menyatakan bahwa pihak Kankemenag akan mengoptimalkan seluruh jajarannya di daerah dalam pelaksanaan inventarisasi/identifikasi tanah wakaf, penyediaan dokumen kepemilikan tanah wakaf, serta penunjukkan letak dan batas tanah wakaf. Di samping itu, dalam Nota kesepahaman juga dinyatakan bahwa pihak BPN akan memprioritaskan penyelesaian pensertifikatan tanah wakaf yang permohonannya telah diajukan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota se Provinsi Banten.

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, Nota Kesepahaman tersebut belum berjalan efektif. Hal itu didasari atas beberapa pemikiran. *Pertama*, sejak di tandatanganinya Nota Kesepahaman tersebut, jumlah sertifikasi wakaf tidak mengalami peningkatan. *Kedua*, proses sertifikasi wakaf masih biasa saja, lamanya waktu untuk proses sertifikasi dari sejak pendaftaran sampai dikeluarkannya sertifikat, masih sama dengan tahun sebelumnya, yaitu sekitar 1 tahun. *Ketiga*, data sertifikasi wakaf yang ada di Kankemenag dan KUA Kabupaten Serang, masih belum teradministrasi dengan baik; jumlah tanah wakaf yang sudah bersertifikat belum bisa diketahui secara pasti. Untuk itu, bisa disimpulkan bahwa Nota Kesepahaman tersebut belum efektif dalam meningkatkan sertifikasi wakaf.

c. Peran BPN Daerah

Pada tahun 2017 ini, BPN menetapkan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) atau yang dulu disebut Proyek Nasional (Prona)

di Kabupaten Serang pada tiga wilayah kecamatan yaitu Kecamatan Pontang, Tirtayasa, dan Lebak Wangi. Namun demikian tidak semuanya desa atau kelurahan menjadi target Prona. Ada beberapa desa dan kelurahan saja yang ditetapkan sebagai wilayah yang menjadi daeah Prona.

Tabel 2: Nama Desa dan Kelurahan
Proyek National Sertifikasi Tanah

No	Kec. Pontang	No	Kec. Tirtayasa	No	Lebak Wangi
1	Pontang	1	Susukan	1	Pegandilan
2	Singarajan	2	Kebon	2	Bolang
3	Keserangan	3	Kemanisan	3	Purwodadi
4	Kelapian	4	Pontang Legon	4	Lebak Wangi
5	Pulo Kencana	5	Puser	5	Kencana harapan
6	Domas			6	Tirem
7	Wanayasa			7	Kamaruton
8	Linduk				
9	Sukanegara				

Sumber: BPN Kab. Serang

Sertifikasi massal atau PTSL tersebut, kini sedang berjalan, diawali dengan sosialisasi oleh pihak BPN Kab. Serang, dengan difasilitasi oleh pihak kecamatan, dan kelurahan/desa. Sosialisasi sudah dilakukan sebanyak dua kali yaitu, *pertama*, pihak BPN mendatangi masyarakat, kemudian pihak BPN mengundang masyarakat untuk datang ke tempat yang ditetapkan yaitu di Kantor Kecamatan. Dalam sosialisasi ini penjelasan yang diberikan masih bersifat umum, yaitu adanya kebijakan sertifikasi massal dan informasi tentang desa dan kelurahan mana saja yang termasuk dalam PTSL. *Kedua*, pihak masyarakat diundang ke BPN didampingi pihak kelurahan atau desa. Dalam sosialisasi tersebut, penjelasan yang diberikan lebih detail, yaitu penjelasan tentang teknis, proses, dan persyaratan yang harus dipenuhi dalam sertifikasi.

Masyarakat cukup antusias dalam menyambut sertifikasi massal atau PTSL ini, mereka turut mendaftarkan tanahnya untuk disertifikasi. Demikian

halnya tanah wakaf yang selama belum bersertifikat. Di Kec. Pontang, menurut Kepala KUA, sudah ada 5 (lima) tanah wakaf yang diajukan untuk disertifikasi dalam program Prona tersebut. Sosialisasi ke masyarakat secara informal masih terus dilakukan. Kepala KUA Pontang secara khusus sudah menugaskan para penyuluh, untuk memberikan informasi ke masyarakat.

Problem yang dihadapi pihak BPN adalah bahwa untuk data sebelum tahun 2000, masih tercatat secara manual, sehingga untuk mengetahui jumlah pasti terkait data tanah wakaf yang sudah bersertifikat sulit dilakukan. Saat peneliti datang ke BPN untuk menanyakan berapa jumlah tanah wakaf yang sudah dikeluarkan sertifikatnya. Pihak BPN menyatakan, perlu waktu beberapa minggu untuk melakukan pengumpulan data, sebab harus dilakukan secara manual. Pihak BPN hanya bisa menyediakan data di atas tahun 2000. Sejak tahun 2000, data sertifikat tanah memang sudah menggunakan sistem komputer, sehingga data-data tanah yang beresertifikat dapat dengan mudah diketahui, namun untuk sebelum tahun 2000 perlu kerja keras dan butuh waktu lama, sehingga pihak BPN tidak dapat menyediakan.

Problem Kankemenag dalam Sertifikasi Wakaf

Data pada Kasi Bimbingan Syariah Kantor Kementerian Agama menunjukkan sudah banyak tanah wakaf yang bersertifikat. Misalnya di KUA Kecamatan Kopo hampir 90% tanah sudah ada copy sertifikatnya. Demikian halnya untuk Kecamatan Pontang, dalam data Siwak tercatat 0%, namun berdasarkan verifikasi dokumen yang ada, terdapat ratusan yang sudah bersertifikat. Berdasarkan fakta tersebut, maka bisa disimpulkan data yang ada dalam SIWAK sudah valid dalam hal jumlah tanah yang sudah berstatus AIW namun tidak valid untuk data yang bersertifikat dan tidak bersertifikas.

Verifikasi juga dilakukan dengan mewawancarai staff KUA yang diberi tugas menginput data wakaf di Siwak. Staf tersebut berasal dari tiga KUA kecamatan yang angka tanah bersertifikatnya 0%, yaitu KUA Kecamatan Ciruas, Keragilan, dan Pontang. Masing-masing staf perwakilan KUA tersebut menyatakan bahwa sebenarnya saat mereka mendapat tugas data di Siwak sudah ada, mereka (KUA) hanya melakukan perubahan pada data AIW saja, tidak melakukan input atau perubahan atas data sertifikat yang sudah ada di Siwak. Pihak KUA tidak melakukan perubahan data, karena tidak memiliki copy sertifikat wakaf, mereka hanya memiliki salinan Akte Ikrar Wakaf (AIW). Mereka hanya memperbaiki beberapa data AIW saja, yaitu memperbaiki data desa-desa yang mengalami pemekaran dengan menghilangkan data wakaf dari desa yang tidak lagi masuk wilayah kecamatannya, misalnya desa Kebon Ratu Kecamatan Ciruas, kini masuk wilayah Kecamatan Lebakwangi.

Selain apa yang sudah disebutkan di atas, ada beberapa problem yang dihadapi Kankemenag dalam implementasi sertifikasi wakaf, antara

lain yaitu, (1) hingga saat ini, Badan Wakaf Indonesia (BWI) di Kabupaten Serang belum terbentuk. Padahal peran BWI daerah sebagai lembaga independen sangat strategis dalam membantu mengembangkan wakaf di kabupaten Serang, (2) minimnya sumberdaya yang dimiliki Kankemenag, baik Sumberdaya manusia (SDM), fasilitas, maupun anggaran untuk fokus melakukan pengadministrasian dan pemberdayaan wakaf, (3) minimnya pemahaman masyarakat terkait kebijakan tentang wakaf, hal ini berpengaruh terhadap sertifikasi, dan efektifitas pemanfaatan wakaf, (4) koordinasi antar pihak-pihak yang bertanggung jawab terkait wakaftidak berjalan maksimal, khususnya antara Pemerintah Daerah dan pihak Kementerian Agama Kabupaten.

Penanganan Tanah yang Belum Ber-AIW

Implementasi kebijakan sertifikasi wakaf di Kabupaten Serang secara umum masih belum berjalan dengan baik. Menurut para Kepala KUA (Ciruas, Pontang, dan Keragilan) tanah wakaf yang belum didaftarkan hampir ada di setiap desa. Berdasarkan kajian di lapangan, tidak ada upaya pihak-pihak terkait baik pemerintahan daerah atau Kankemenag untuk melakukan pendataan. Hanya saja Kepala KUA Pontang menyatakan, saat ini pihaknya sudah menugaskan penyuluh agama Islam untuk melakukan pendataan tanah wakaf yang belum didaftarkan dengan melalui pendekatan kepada masyarakat.

Dalam Pasal 31 PP 42/2006 disebutkan, pada kasus AIW belum diterbitkan sementara wakif sudah meninggal dunia maka dapat dibuatkan Akta Pengganti Akta Ikrar Wakaf (APAIW), dengan ketentuan adanya dua orang saksi yang mengetahui adanya perbuatan wakaf. Sementara untuk

kasus dimana sudah tidak ada lagi wakif maupun dua saksi karena semua sudah meninggal dunia, berdasarkan Pasal 35, PP 42/2006, kepala desa tempat benda wakaf tersebut berada wajib meminta pembuatan APAIW tersebut kepada PPAIW setempat. Dengan dasar PP 42/2006 tersebut, seharusnya para kepala desa dapat berperan aktif dalam melakukan identifikasi tanah wakaf yang belum didaftarkan. Menurut para kepala KUA, sejauh ini tidak ada kepala desa yang melaporkan adanya tanah wakaf sebagaimana diatur dalam ketentuan tersebut di atas, hal ini diduga akibat minimnya pemahaman para kepala desa atas kebijakan tersebut.

SIMPULAN

Dari uraian tersebut di atas, terdapat beberapa persoalan terkait implementasi kebijakan sertifikasi tanah wakaf di Kabupaten Serang yaitu, *pertama*, berdasarkan data dalam Siwak jumlah tanah wakaf yang belum berstatus sertifikat tanah wakaf di Kabupaten Serang Banten jumlahnya masih cukup banyak, yaitu mencapai lebih 75%. Berdasarkan verifikasi yang dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu melihat secara fisik surat sertifikat wakaf (sampling 3 KUA) dan wawancara dengan Kepala dan staf di tiga KUA, yaitu, Kec. Ciruas, Pontang, dan Keragilan, dapat disimpulkan bahwa data tanah wakaf yang ber-AIW sudah valid, namun data wakaf yang bersertifikat tidak 100% valid, banyak tanah wakaf yang sudah memiliki sertifikat, namun belum dimasukkan dalam aplikasi Siwak.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan terjadilah kesalahan input data yaitu, (1) saat *entry* data wakaf ke aplikasi Siwak, Petugas Kankemenag tidak bisa bekerja maksimal, ada beberapa kendala yaitu, jaringan internet yang tidak mendukung (sering putus) dan

waktu input yang kurang, karena diminta cepat untuk segera menyelesaikan, padahal belum semua di-*entry*, (2) KUA tidak memiliki copy salinan sertifikat tanah wakaf, KUA hanya memiliki dokumen AIW. Sehingga saat input data wakaf ke Siwak, petugas KUA hanya fokus pada angka tanah wakaf yang ada berdasarkan data AIW yang dimiliki KUA dan tidak melakukan perubahan terhadap data Siwak yang sudah diinput oleh Kankemenag.

Kedua, beberapa tanah wakaf di Kabupaten Serang masih ada yang belum didaftarkan, hal ini disebabkan masih adanya sikap masyarakat yang menganggap pencatatan atau sertifikasi wakaf tidak penting. Mereka berpedoman pada fiqh seemata, bahwa wakaf adalah *tabarru* (amal kebaikan), asalkan syarat dan rukun wakaf sudah terpenuhi, maka wakaf tersebut sudah sah secara agama.

Ketiga, adanya kasus *ruslah* (tukar guling) yang tidak sesuai prosedur seperti yang terjadi di KUA Keragilan, dimana prosesnya tidak melibatkan KUA, Kankemenag, dan BWI. Hal ini terjadi akibat masih minimnya pemahaman masyarakat terhadap tatacara proses *ruslah* yang benar, serta tidak adanya pengawasan pihak KUA dan Kankemenag karena status tanah wakaf tersebut belum pernah didaftarkan ke KUA.

Keempat, pemahaman masyarakat terhadap proses pengurus sertifikasi tanah wakaf juga masih minim. Banyak warga masyarakat yang belum mengetahui tata cara dan persyaratan apa saja yang harus dilengkapi untuk mengurus sertifikasi wakaf. Padahal jika kelengkapan administrasi belum dipenuhi, maka pengurusan sertifikasi ke BPN tidak cukup sekali, masyarakat bisa beberapa kali harus bolak-balik ke BPN. Pihak BPN bahkan menjelaskan, ada beberapa warga masyarakat yang mengurus sertifikat wakaf, namun ada kekurangan persyaratan, setelah

diinformasikan kekurangannya, warga tersebut tidak pernah datang kembali.

Empat persoalan tersebut, yaitu pendataan yang tidak valid, masih adanya tanah wakaf yang belum didaftarkan, adanya ruslah yang tidak sesuai prosedur, dan minimnya pemahaman masyarakat tentang proses sertifikasi wakaf, menjadi indikator dan simpulan bahwa implementasi kebijakan terkait sertifikasi wakaf di Kabupaten Serang kurang efektif. Berdasarkan teori implementasi kebijakan publik, ada beberapa problem yang dihadapi Kantor Kementerian Agama Kabupaten Serang yaitu, *pertama*, pada aspek unsur pelaksana, yaitu lemahnya sumber daya, dimana sumber daya memiliki peranan penting dalam implementasi kebijakan. Secara kualitas dan kuantitas sumberdaya yang dimiliki Kankemenag untuk memaksimalkan pengelolaan administrasi wakaf termasuk lemah, baik dari segi sumberdaya manusia, anggaran, maupun fasilitas, padahal tanpa dukungan SDM, anggaran, dan fasilitas yang memadai, kebijakan tidak akan berjalan dengan efektif dalam mencapai tujuan dan sasaran.

Kedua, pada aspek kelompok sasaran, yaitu lemahnya pemahaman masyarakat terkait kebijakan sertifikasi wakaf. Hal ini berdampak lemahnya kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanah wakaf ke KUA agar mendapatkan AIW dan kemudian

mengajukan ke BPN untuk mendapat sertifikat tanah wakaf. Problem lainnya, beberapa masyarakat tidak berhasil mengurus sertifikat wakaf, karena banyak yang belum memahami tatacara dan persyaratan dalam pengajuan ke BPN. Lemahnya pemahaman masyarakat terkait kebijakan sertifikasi wakaf juga berdampak pada adanya beberapa kasus *ruslah* yang tidak sesuai prosedur, dan belum maksimalnya pemanfaatan wakaf oleh nadzir. Banyak tanah wakaf masih dikelola secara konvensional, tidak produktif atau tidak dapat dimanfaatkan secara maksimal.

UCAPAN TERIMA KASIH

Di akhir tulisan ini, penulis sangat berterima kasih kepada Kepala Puslitbang Bimas Agama dan Layanan Keagamaan serta Kepala Badan Litbang dan Diklat Kementerian Agama RI yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk melakukan penelitian tentang isu yang diangkat dalam tulisan ini, juga beberapa pihak dan informan yang terlibat dalam penggalian data dan informasi di dalamnya. Tidak ketinggalan, terima kasih juga penulis tujukan kepada Mitra Bestari dan Pengelola Jurnal Harmoni yang telah memberikan catatan dan saran untuk perbaikan tulisan ini, hingga bisa diterbitkan pada Jurnal Harmoni edisi kali ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Abbad, M. Zaid. *Lembaga Perekonomian Ummat di Dunia Islam*. Bandung: Angkasa. 2003.
- Abdul Halim. *Hukum Perwakafan di Indoensia*. Jakarta: Ciputat Press. 2005.
- Anshori, Abdul Ghofuri. *Hukum dan Praktik Perwakafan di Indonesia*. Jakarta: Pilar Media. 2006.
- Direktorat Pemberdayaan Wakaf Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam Kementerian Agama. *Himpunan Peraturan Perundang-Undangan tentang Wakaf*. 2016.

- Djatnika, Rahmat. *Wakaf Tanah*. Surabaya: Al-Ikhlas. 1982
- Muzarie, H. Mukhlisin. *Hukum Perwakafan dan implikasinya terhadap Kesejahteraan Masyarakat*. Kementerian Agama. 2010.
- Nadjib, A Tuti & Ridwal Al-Makassary. *Wakaf, Tuhan dan Agenda Kemanusiaan*, Jakarta: CSRS UIN. 2006.
- Edward III, George C. *Implementing Public Policy*. Washington: Congressional Quarterly Press. 1980.
- B. Ripley, Randall. ,& Franklin, Grace A. *Bureucracy and Policy Implementation*. Homewood: The Dorsey Press. 1982.
- Wibawa, S. *Evaluasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 1994.
- Widodo, Joko. *Analisis Kebijakan Publik : Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*. Malang : Bayu Media. 2011.
- Winarno, Budi. *Kebijakan Publik Teori dan Proses*. Jakarta: Media Pressindo. 2007.