

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Berdasarkan Pasal 111 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Surat Keterangan Ahli Waris (SKAW) adalah salah satu syarat dalam pendaftaran peralihan hak atas tanah. Terbukti kendala yang dihadapi para ahli waris yang sedang memproses peralihan hak atas tanah dan bangunan seringkali disebabkan karena tidak memiliki SKAW. Apabila masyarakat mendapatkan kendala dalam banyak hal baik teknis maupun administrasi, maka hal ini merupakan indikasi masyarakat yang belum sejahtera, sebagai akibat dari layanan Pemerintah yang belum maksimal.

Oleh karena itu, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengamanatkan pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Selain dari pada itu, untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan diperkotaan, perlu dibentuk kelurahan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Kelurahan dipimpin oleh lurah dibantu oleh perangkat kelurahan yang mempunyai tugas (1) pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan, (2) pemberdayaan masyarakat, (3) pelayanan masyarakat, (4) penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, (5) pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, dan (6) pembinaan lembaga kemasyarakatan.¹

¹ Peraturan Pemerintah Nomor 73 tahun 2005 tentang Kelurahan, Bab III Pasal 5

Salah satu layanan pemerintah yang menjadi tupoksi kelurahan adalah menerbitkan Surat Keterangan Ahli Waris (SKAW). Dan untuk lebih meningkatkan serta memudahkan pelayanan kepada masyarakat dan menjamin kepastian hukum dalam proses pencatatan SKAW, Pemerintah Kota Bandung mengeluarkan Standar Operasional Prosedur (SOP) Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris (SKAW) melalui Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018.

Secara prinsip, Standar Operasional Prosedur (SOP) itu dibuat untuk memberikan kemudahan dan kejelasan, menghadirkan efisiensi dan efektivitas, terukur, berorientasi pada pengguna jasa/ layanan serta memenuhi unsur kepatuhan dan kepastian hukum. Oleh karena itu, untuk merealisasikan prinsip-prinsip tersebut, SOP harus dilaksanakan dengan konsisten, komitmen, mengikat dan terdokumentasi dengan baik.

Standar Operasional Prosedur (SOP) sebagai standarisasi cara yang dilakukan petugas dalam menyelesaikan pekerjaannya akan memastikan pelaksanaan tugas dapat berlangsung dalam berbagai situasi serta menjamin konsistensi pelayanan kepada masyarakat, baik dari sisi mutu, waktu, dan prosedur.

Surat Keterangan Ahli Waris (SKAW) merupakan surat yang dibuat oleh/ di hadapan pejabat yang berwenang, yang isinya menerangkan tentang silsilah keluarga pewaris, terutama yang terkait dengan proses pendaftaran balik nama waris tanah.² Selain itu, SKAW juga berfungsi dan bermanfaat untuk menunjukkan ahli waris yang sah, balik nama warisan, menggadaikan warisan dan mengalihkan barang.³

Berdasarkan Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018 bahwa selama proses penerbitan SKAW, Lurah dan Camat hanya bertanggung jawab secara administratif dalam proses pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris (SKAW), dan tidak bertanggung jawab secara materil mengenai susunan/silsilah ahli waris. Artinya kewenangan petugas pencatat SKAW hanya memasukkan

² Sovia Febrina Tamaulina Simamora, *Surat Keterangan Hak Waris Dalam Hukum Waris Nasional* (Jurnal *Visi Sosial dan Humaniora* (VSH), Volume: 03 No 02 Desember 2022), 216

³ <https://mekarisign.com/id/blog/surat-keterangan-ahli-waris/> diakses 05 Januari 2024 pukul 14.51

daftar nama calon ahli waris sesuai yang diusulkan oleh para ahli waris atau kuasanya.

Faktanya, adakalanya petugas pencatat SKAW mencatatkan nama-nama semua keluarga pewaris atau sebaliknya petugas SKAW tidak mencantumkan nama-nama ahli waris yang diusulkan oleh para ahli waris atau yang dikuasakannya. Kejadian ini sebagaimana ditemukan pada Surat Keterangan Ahli Waris dengan Nomor Register 474.3/93/AW/VIII/2019 Bandung.

Akibatnya, keberadaan SKAW sebagai alat bukti atas kewenangan yang melekat kepada para ahli waris untuk menjalankan proses peralihan hak milik *muwarits* yang berada pada pihak ketiga kepada para ahli waris, alih-alih bisa membantu proses peralihan hak dan pembagian harta berjalan lebih cepat, mudah dan menyenangkan bagi para pihak, justru yang terjadi adalah penundaan proses pembagian harta waris dalam waktu yang cukup lama sebagai akibat dari perselisihan di antara para ahli waris sehingga banyak yang cenderung mengabaikan dan meninggalkan pembagian harta waris.

Kejadian di atas merupakan akibat dari pengetahuan para petugas pencatat SKAW yang memahami bahwa yang dimuat di dalam SKAW itu adalah seluruh pihak atau keluarga yang terkait dengan mayit (pewaris) berdasarkan data yang diambil dari kartu keluarga pewaris maupun ahli waris. Sehingga menjadi hal yang umum, jika SKAW akan memuat nama-nama cucu pewaris yang orangtuanya telah meninggal lebih awal dari pewaris dan nama-nama anak pewaris yang telah meninggal lebih awal dari pewaris.

Kondisi seperti inilah yang menyulut perselisihan di antara para ahli waris yang berpegang teguh terhadap hukum waris Islam atau fikih klasik yang menjelaskan bahwa syarat utama kewarisan itu adalah kematian pewaris dan hidupnya para ahli waris. Sehingga jika pemilik harta (calon pewaris) itu masih hidup maka tidak bisa dilaksanakan pembagian harta berdasarkan aturan-aturan waris dan jika harta itu tetap dibagikan maka pembagiannya dianggap sebagai pemberian biasa/ hibah. Begitupun seluruh ahli waris yang meninggal dunia lebih awal atau sebelum wafatnya pewaris maka ia tidak termasuk ahli waris dan keturunannya tidak otomatis menjadi ahli waris karena kemungkinan terhalang

(*mahjub*) oleh paman-pamannya. Sedangkan di dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI) yang merujuk kepada Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUH Perdata), menetapkan bahwa anak yang meninggal lebih awal dari ayahnya berstatus sebagai ahli waris dan berhak untuk mendapatkan warisan⁴.

Selain itu, di dalam hukum waris adat dijelaskan bahwa penggantian ahli waris (*plaatsveoulling*) merupakan sebab daripada pemikiran bahwa harta benda tersebut diadakan atas dasar material kebutuhan kehidupan keluarga dan keturunannya. Jika seorang anak meninggal dan orang tuanya masih hidup, maka anak dari orang yang telah meninggal itu bersama-sama mengganti bapaknya sebagai ahli waris dalam harta benda kakek neneknya⁵.

Perbedaan prinsip hukum waris yang dianut oleh para ahli waris ini terjadi sebagai salah satu akibat dari belum hadirnya aturan hukum waris yang baku dan mengikat bagi seluruh masyarakat muslim di Indonesia yakni undang-undang waris. Sehingga faktanya, di lingkungan Kota Bandung yang mayoritas penduduknya beragama Islam ada *dualisme* sumber hukum waris yang dijadikan rujukan yaitu prinsip-prinsip hukum waris Islam (fikih klasik) dan Kompilasi Hukum Islam (KHI) sebagai rujukan pelaksanaan pembagian waris dengan argument bahwa KHI telah melakukan penyesuaian dan kompromistik dengan hukum adat⁶.

Namun demikian, keragaman hukum waris justru bermanfaat dalam membangun kesatuan dan harmonisasi hubungan antar kelompok karena masing-masing merasa dihargai dan diberi tempat yang wajar dengan kata lain mengakomodir *landscape* masyarakat Indonesia yang sangat *pluralistic* secara sosiologis.⁷

Memperhatikan peristiwa yang terjadi dan fakta hukum yang berlaku di Indonesia ditambah kondisi jumlah penduduk di Kota Bandung yang mayoritas

⁴ Dwi Putra Jaya, *Hukum Kewarisan Di Indonesia* (Bengkulu: Zara Abadi, 2020), 66

⁵ Sri Warjiyati, *Ilmu Hukum Adat* (Sleman: Deepublish, 2020), 126

⁶ A. Khisni, *Hukum Waris Islam* (Semarang: Unissula Press, Maret 2017), 36

⁷ Komari, *Laporan Akhir Kependium Bagian Waris* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2011), 3

beragama Islam⁸, maka respon Pemerintah Kota Bandung dengan mengeluarkan suatu produk hukum yaitu Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/Kep.1385-PEM/2018 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris Di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung menjadi sangat penting keberadaannya baik untuk kepentingan pribadi para ahli waris terkait legal formal mengenai status harta waris maupun untuk kepentingan umum dalam hal tertib administrasi.

Selain itu, bagi setiap muslim pelaksanaan Keputusan Wali Kota Bandung ini merupakan realisasi atas keyakinan dan kepatuhannya terhadap ajaran Islam sebagai agamanya yang sejak awal kehadirannya telah mensyariatkan pentingnya pencatatan dalam segala urusan yang terkait antara dua orang yang memiliki perjanjian atau transaksi apapun terutama sebuah transaksi secara tidak tunai sebagaimana dijelaskan Allah SWT di dalam al-Quran surat al-Baqarah surat ke-2: 282 sebagai berikut:

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا إِذَا تَدَايَنْتُمْ بِدَيْنٍ إِلَىٰ أَجَلٍ مُّسَمًّى فَاكْتُبُوهُ... (البقرة: 2: 282)

Artinya: “Wahai orang-orang yang beriman, apabila kamu berutang piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu mencatatnya...” (Q.S. Al Baqarah: 2: 282).

Buya Hamka memaparkan bahwa transaksi perdagangan yang dilakukan secara tidak tunai (hutang piutang) perlu dilengkapi dengan catatan tertulis sebagai bukti yang autentik bagi kedua belah pihak yang bersepakat melakukan transaksi, serta perlu adanya saksi yang mampu bersikap adil dan dapat dipercaya pada saat akan melakukan kesepakatan transaksi.⁹

Al-Zuhaili menjelaskan bahwa QS. al-Baqarah ayat 282 berkaitan dengan anjuran untuk melakukan pencatatan dan persaksian pada saat bertransaksi tidak secara tunai (hutang piutang). Hikmah di balik anjuran tersebut adalah dengan adanya alat bukti tertulis dan saksi bisa lebih menjamin kebenaran di dalam

⁸http://data.bandung.go.id/index.php/portal/detail_data/081a29b8-7cd6-4b6c-9c94-e796a239261d dan <https://bandungkota.bps.go.id/statictable/2020/12/03/1275/jumlah-penduduk-menurut-agama-yang-dianut-di-kota-bandung-2019.html> diakses 15 Januari 2024

⁹ Faisal Affandi, *Telaah Konsep Perdagangan Dalam Tafsir Al Azhar Buya Hamka* (STAIN Mandailing Natal: Jurnal J-Mabisya Vol. 2 No. 2 Edisi Desember 2021), 3

pelaksanaan hukum Allah SWT, karena bukti tertulis dan saksi lebih dekat kepada kebenaran dan terjauhkan dari kebohongan dan manipulasi.¹⁰

Keberadaan Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/Kep.1385-PEM/2018 yang secara khusus mengatur tentang Standar Operasional Prosedur pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris diharapkan bisa berfungsi secara efektif memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum bagi para ahli waris (*hifzhu al nasl*) dalam kaitannya dengan pewaris. Selain itu, Kepwal ini juga diharapkan bisa menjaga dan melindungi keberadaan harta yang ditinggalkan oleh pewaris agar bisa dipastikan terdistribusi dengan benar kepada para ahli waris yang berhak menerimanya, sehingga seluruh harta yang ditinggalkan pewaris sampai kepada para pemiliknya yang seharusnya (*hifzhu al maal*).

Berdasarkan dua alasan utama di atas yakni melindungi keturunan para ahli waris (*hifzhu al nasl*) dan melindungi keberadaan dan pendistribusian harta waris (*hifzhu al maal*), maka kedudukan Kepwal tersebut menjadi sebuah keharusan dan sudah sangat berkesesuaian dengan tujuan diadakannya sebuah aturan hukum di dalam agama yakni untuk memberikan kemaslahatan bagi masyarakat. Dan itu semua merupakan pengejawantahan atas syariat yang Allahabadikan dalam Al Quran sebagai panduan hidup hamba-Nya.

Hal ini senada dengan apa yang ditegaskan oleh Imam asy-Syatibi bahwa terkadang perbuatan itu disyariatkan karena ada maslahat yang muncul darinya, dan terkadang tidak disyariatkan karena ada mafsadat yang muncul atau akan muncul, walaupun pada asalnya adalah boleh.¹¹

Keputusan Wali Kota Bandung ini pada dasarnya akan memberikan ruang yang lebih luas bagi siapapun untuk mendapatkan kepastian, jaminan dan perlindungan hukum atas keturunan dan harta pewaris. Kedua aspek di atas bisa diketahui dan dipahami dengan dua alasan yaitu: 1) terbitnya SKAW yang menjadi alat bukti tertulis bagi para pihak/ ahli waris dari pewaris. 2) dari klausul keenam dan ketujuh pada Keputusan Wali Kota Bandung tersebut yang secara

¹⁰ Faisal Affandi, *Telaah Konsep Perdagangan Dalam Tafsir Al Azhar Buya Hamka* (STAIN Mandailing Natal: Jurnal J-Mabisya Vol. 2 No. 2 Edisi Desember 2021), 4

¹¹ Duski Ibrahim, *Al Qawaid Al Maqashidiyah (Kaidah-kaidah Maqashid)* (Sleman: Ar Ruzz Media, 2019), 262

tegas menyatakan bahwa isi dari SKAW menjadi tanggungjawab ahli waris secara material, artinya seluruh isi dari SKAW ini baik mengenai nama-nama ahli waris (*al nasl*) yang akan dicantumkan dalam SKAW maupun bagian harta waris (*al mal*) yang akan diterima oleh para ahli waris yang berhak atas harta warisan dalam pengelolaannya secara utuh diserahkan kepada para ahli waris atau yang dikuasakannya. Sedangkan petugas pencatat SKAW yang ada di Kelurahan maupun di Kecamatan hanya bertanggungjawab secara administrative, sehingga petugas tidak memiliki ruang atau kewenangan untuk mengubah setiap klausul yang diajukan oleh para ahli waris atau kuasanya.

Namun demikian, dengan segala tujuan dan maksud yang diharapkan terwujud pada saat penerapan Keputusan Wali Kota Bandung ini berlangsung, masih saja ditemukan hal-hal yang menurut hemat penulis akan menghadirkan kondisi tidak efektifnya penerapan kebijakan ini di lapangan bahkan secara konsep maqashid syariah, implementasi Kepwal ini belum bisa menjawab secara utuh hakikat dari tujuan syariat atau penerapan suatu hukum yakni menghadirkan kemaslahatan bagi manusia saat ini di dunia maupun di masa yang akan datang atau di akhirat dengan limpahan kebaikan karena para pihak sudah berupaya agar terhindar dari segala bentuk kekeliruan, kecurangan, dan perbuatan melanggar hukum.

Berdasarkan hal-hal tersebut, peneliti terdorong untuk menganalisa implementasi Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/ Kep.1385-PEM/2018 dalam proses penyelesaian perkara-perkara waris bagi masyarakat Kota Bandung dalam sebuah tulisan yang berjudul Implementasi Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018 tentang Penetapan SOP Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris Di Kelurahan Sukaluyu Kota Bandung.

B. Rumusan Masalah

Dalam penelitian ini peneliti membatasi pembahasannya dalam sebuah rumusan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris di Kelurahan Sukaluyu Kota Bandung?

2. Bagaimana faktor pendorong dan penghambat implementasi Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris di Kelurahan Sukaluyu Kota Bandung?
3. Bagaimana implementasi Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris di Kelurahan Sukaluyu Kota Bandung Perspektif Maqashid Syariah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisa tentang implementasi Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris di Kelurahan Sukaluyu Kota Bandung.
2. Untuk menganalisa faktor pendorong dan penghambat Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris di Kelurahan Sukaluyu Kota Bandung.
3. Untuk menganalisa tentang implementasi Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris di Kelurahan Sukaluyu Kota Bandung dalam Perspektif Maqashid al Syariah

D. Manfaat Hasil Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan bisa memberikan manfaat secara teoritis maupun praktis sebagai berikut:

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Hukum Keluarga terkait implementasi Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/2018

Tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris Di Kelurahan Sukaluyu Kota Bandung.

2. Secara Praktis

- 2.1. Bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan informasi dan menjadi pengetahuan baru mengenai Keputusan Wali Kota Bandung terkait Standar Operasional Prosedur (SOP) Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris di lingkungan Pemerintah Kota Bandung
- 2.2. Bagi para peneliti berikutnya, hasil penelitian ini diharapkan menambah wawasan pengetahuan dan bisa dijadikan sebagai bahan kajian dalam pertimbangan penelitian mengenai cakupan tema yang sama, terutama bagi insan akademisi khususnya mahasiswa dan mahasiswi di Prodi Hukum Keluarga (*Ahwal Syakhsyiyah*) Pascasarjana Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung
- 2.3. Bagi instansi atau pemerintah, hasil penelitian ini diharapkan bisa memberikan masukan yang berguna sebagai pertimbangan dalam mengambil keputusan atau pengambilan kebijakan mengenai Standar Operasional Prosedur (SOP) Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung

E. Kerangka Berpikir

Kerangka pemikiran merupakan uraian anggapan dasar dan definisi operasional dalam bentuk kerangka teori atau kerangka penalaran logis. Kerangka teori sebagai anggapan dasar dapat berupa asumsi atau pendapat ahli yang belum diteliti atau postulat (anggapan yang telah teruji kebenarannya). Definisi operasional dalam penelitian kualitatif berupa penjelasan istilah dan pengertiannya dalam batasan keilmuan yang bersangkutan.¹²

E.1. Teori Kebijakan Publik

Teori *good governance* dengan tiga prinsipnya yaitu akuntabilitas, prinsip partisipasi masyarakat dan prinsip transparansi menjelaskan bahwa

¹² Panduan Penulisan Tesis dan Desertasi Pascasarjana UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2021, 10

tugas pemerintah adalah mengarahkan dan memberikan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara karena suatu pemerintahan yang baik adalah yang berorientasi kepada masyarakat dan bukan lagi kepada birokrat.¹³

Suatu negara, bisa dikatakan sebagai sebuah negara apabila memenuhi aspek-aspek berikut yaitu negara, rezim, aparat birokrasi dan kebijakan.

1. Negara, yaitu sebuah konsep inklusif yang meliputi semua aspek pembuatan kebijakan dan pelaksanaan sanksi hukumannya. Negara merupakan sebuah fakta dominasi dari satu atau beberapa kelompok masyarakat untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan bersama.

2. Rezim, yaitu pemerintah yang berkuasa, dapat diartikan sebagai orang atau sekelompok orang yang menguasai negara. Rezim lebih diartikan dengan prinsip, norma, aturan, dan pengambilan keputusan yang dianut oleh sekelompok penguasa di sebuah negara.

3. Aparat Birokrasi yaitu sistem pemerintahan yang dijalankan oleh pegawai pemerintah karena telah berpegang pada hierarki dan jenjang jabatan. Para birokrat hanya merupakan mesin negara untuk melaksanakan tugas sebagai pegawai pemerintahan.

4. Kebijakan yakni rangkaian konsep dan asas yang menjadi benang merah dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan dalam pemerintahan atau organisasi. Kebijakan juga diartikan sebagai pernyataan cita-cita, tujuan, prinsip, sebagai garis pedoman dalam mencapai sasaran yang telah direncanakan.¹⁴

Semua faktor pendukung terselenggaranya sebuah negara yang baik menjadi sebuah keniscayaan untuk diwujudkan dan dijaga performanya dalam rangka menghadirkan berbagai layanan terbaik terhadap masyarakat (layanan publik), sebagaimana diuraikan dalam Undang-undang Pelayanan Publik No. 25 tahun 2009 dan Keputusan Menpan No.

¹³ Muhammad, *Pengantar Ilmu Administrasi Negara* (Lhokseumawe: Unimal Press, Januari 2019), 74

¹⁴ Sahya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: CV. Pustaka Setia, Maret 2018), 108-109

63/Kep./M.PAN/7/2003, tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Layanan Publik, disebutkan bahwa layanan publik oleh pemerintah dibedakan menjadi tiga kelompok layanan administratif, yaitu: Pertama, kelompok layanan yang menghasilkan bentuk dokumen resmi yang dibutuhkan oleh publik; Kedua, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai bentuk/jenis barang yang digunakan oleh publik; Ketiga, kelompok layanan yang menghasilkan berbagai jasa yang dibutuhkan oleh publik.¹⁵

Penerbitan Surat Keterangan Ahli Waris (SKAW) adalah salah satu contoh layanan publik kategori pertama yang dilakukan Pemerintah terhadap masyarakat. Oleh karena itu, sebagai perwujudan atas amanah konstitusi yang menegaskan bahwa “*Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa*” dan dalam rangka menjamin ketertiban, kepastian dan perlindungan hukum terkait SKAW ini, maka Pemerintah Kota Bandung menerbitkan Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/Kep.1385-PEM/2018 tentang Penetapan Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris di Lingkungan Pemerintah Kota Bandung.

E.2. Teori Implementasi Kebijakan

George C. Edwards III dalam bukunya berjudul *Implementing Public Policy* (1980) berpendapat bahwa kajian mengenai implementasi kebijakan dipandang sangat penting bagi kajian administrasi publik dan kebijakan publik.

Menurut Edwards (1980:1), implementasi kebijakan adalah salah satu tahapan pada proses pembuatan kebijakan antara pembentukan satu kebijakan dan akibat yang timbul dari kebijakan tersebut terhadap orang-orang yang terkena dampaknya. Tanpa adanya implementasi yang efektif, keputusan-keputusan dari para pembuat kebijakan tidak akan terlaksana dengan sukses.

¹⁵ Noverman Duadji, dkk., *Ilmu Administrasi Publik* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2019), 185

Selain itu, terkait dengan keberhasilan suatu implementasi kebijakan, Edwards mengatakan bahwa *“If a policy is inappropriate, if it cannot alleviate the problem for which it was designed, it will probably be a failure no matter how well it is implemented”* artinya jika suatu kebijakan tidak dapat meredakan permasalahan yang menjadi latar belakang pembentukan kebijakan tersebut, maka itu merupakan sebuah kesalahan terlepas dari seberapa sempurna kebijakan itu dilaksanakan.¹⁶

Dalam rangka memecahkan isu-isu yang berkaitan dengan implementasi kebijakan, Edwards mulai merumuskan pendekatannya melalui dua pertanyaan dasar, yaitu:

1. *What are the preconditions for successful policy implementation?* (Apa saja prasyarat untuk keberhasilan implementasi kebijakan?)
2. *What are the primary obstacles to successful policy implementation?* (Apa saja hambatan-hambatan utama terhadap keberhasilan implementasi kebijakan?).

Untuk menjawab pertanyaan tersebut, kemudian Edwards (1980:9-10) mempertimbangkan 4 (empat) faktor atau variabel penting dalam implementasi kebijakan publik, yaitu: komunikasi, sumber daya manusia, watak dan struktur birokrasi.

E.3. Teori Maqashid Syariah

Salah satu konsep penting yang menjadi pokok bahasan dalam Islam adalah konsep Maqashid Syariah yang menegaskan bahwa Islam hadir untuk mewujudkan kemaslahatan bagi umat manusia di dunia maupun di akhirat.

Secara bahasa, kata maqashid al-syari'ah terdiri dari dua penggalan kata, yaitu Maqashid dan al-syari'ah yang masing-masing mempunyai makna tersendiri. Kata maqashid merupakan bentuk plural (jamak) dari kata maqshud. Sedangkan akar katanya berasal dari kata verbal qashada yang

¹⁶ Encep Syarief Nurdin, *Teori-teori Analisis Implementasi Kebijakan Publik* (Bandung: CV. Maulana Media Grafika, Maret 2019), 77

berarti bersandar, menuju, bertujuan, berkeinginan, berkesengajaan, tegak lurus dalam perjalanan dan adil, pertengahan dan tidak berlebihan.¹⁷

Sedangkan kata syari'ah secara harfiah berarti agama, ajaran, system, dan sumber mata air atau sumber kehidupan. Kata syari'ah bentuk tunggal yang jamaknya syara'i berarti segala yang diisyaratkan Allah kepada hambaNya, diantaranya berupa aturan-aturan hukum. Perkataan syari'ah berarti peraturan, sesuai dengan makna yang dijumpai dalam al Quran surat al-Jatsiyah, surat ke-45: 18:

ثم جعلناك على شريعة من الأمر فاتبعها... (الجاثية: 45: 18)

Artinya: “Kemudian kami jadikan kamu (Muhammad) berada di atas syariat (peraturan atau undang-undang) dari urusan (agama) itu), maka ikutilah syariat itu...” (Al Jatsiyah/ 45: 18)

Terkait makna dari kata *maqashid al-syariah*, Abu Ishaq al-Syathibi (w. 790H/1388 M) dalam bukunya *al-Muwafaqat* tidak memberikan definisi secara jelas, akan tetapi Al Syathibi menegaskan bahwa semua tuntutan syariat kembali kepada tujuan utamanya yakni melindungi dan menjaga (terwujudnya) tujuan syariat itu sendiri bagi makhluk yakni untuk kemaslahatan manusia.¹⁸

Dengan demikian, inti dari *maqashid al-syari'ah* itu adalah tujuan yang dikehendaki syara' yaitu untuk merealisasikan kebaikan (kemaslahatan) sekaligus menghindari dan menggugurkan keburukan (kebatilan).¹⁹

Berdasarkan pemaparan di atas, terlihat secara jelas bahwa betapa eratnya hubungan antara *maqashid al-syari'ah* (tujuan hukum Islam) dengan kemaslahatan (*maslahat*). Dalam hukum Islam, At Thufi menjelaskan bahwa

¹⁷ Muhammad Saad ibn Ahmad ibn Masud al Yubi, *Maqashid al-Syariah wa 'Alaqotuha bi al-Adillat al-Syar'iyah* (Riyadh: Dar al-Hijrah, 1998), 25-27

¹⁸ Abu Ishaq Al-Syathibi Ibrahim ibn Musa al-Lakhami al-Gharnathi al-Maliki, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syariah* (Lubnan: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 2004), 221

¹⁹ Hamadi al Ubaidi, *Al Syathibi wa Maqashid al Syariah* (Beirut: Dar Qutaibah Publisher, 1992), 120

maslahat merupakan sebab yang membawa akibat bagi tercapainya tujuan *Syari'* (Allah) baik dalam bentuk ibadah maupun muamalah.²⁰

Al Syathibi kemudian membagi *maqashid* atau *maslahat* ini kepada tiga bagian penting yaitu *dharuriyyat* (primer), *hajiyyat* (skunder) dan *tahsinat* (tersier, lux).

Maqashid Dharuriyyat adalah sesuatu yang mesti adanya demi terwujudnya kemaslahatan agama dan dunia. Apabila hal ini tidak ada, maka tatanan kehidupan dunia tidak akan stabil bahkan akan menimbulkan kerusakan, kekacauan serta hilangnya hidup dan kehidupan selama di dunia dan di akhirat akan menghadirkan kerugian yang nyata yakni terlepas dari kenikmatan dan keselamatan. Perlindungan terhadap *maqashid dharuriyyat* hanya bisa terlaksana dengan sempurna jika memenuhi dua perkara yaitu; *pertama* menegakkan seluruh pilar dan mengokohkan pondasi-pondasinya artinya dengan memperhatikan dan menjaga hal-hal yang bisa menghadirkan kemaslahatan, *kedua*, mengawasi dan melindungi dari perkara-perkara yang akan melahirkan cacat atau keburukan yang mungkin timbul (*mafsadat*).

Yang termasuk *maslahat* atau *maqashid dharuriyyat* ini ada lima yaitu: melindungi agama (*hifzhu al-din*), jiwa (*hifzhu al-nafs*), keturunan (*hifzhu al-nasl*), harta (*hifzhu al-mal*) dan melindungi akal (*hifzhu al-aql*). Pada dasarnya, seluruh jenis ibadah utama bermuara dalam rangka melindungi agama dan hal-hal yang terkait dengan adat/ kebiasaan kembali kepada semangat menjaga jiwa dan akal. Sedangkan perkara-perkara yang bersifat transaksional (*muamalah*) muaranya adalah perlindungan terhadap keturunan (*al nasl*) dan harta (*al mal*).²¹

Setiap aturan hukum yang mengandung tujuan memelihara kelima hal tersebut disebut *maslahat*, dan setiap hal yang membuat hilangnya lima unsur

²⁰ Husein Hamid Hasan, *Fiqh al Maslahat wa Tathbiqotuhu al Mu'ashiroh* (Saudi Arabia: Ma'had al Islami li al Buhuts wa al Tadrib, 1993), 7

²¹ Abu Ishaq Al-Syathibi Ibrahim ibn Musa al-Lakhami al-Gharnathi al-Maliki, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syariah* (Lubnan: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 2004), 221-222

ini disebut *mafsadah*.²² Oleh karena itu pembiaran atau mengabaikan *maslahat dharuriyat* ini akan menyebabkan terancamnya eksistensi kelima pokok tersebut, sehingga target akhir dari tujuan syariat sebagaimana disampaikan oleh As-Syatibi yakni semua hal yang dimaksudkan untuk menciptakan kesempurnaan hidup manusia (*maa yarjiu' ilaa qiyaami hayat al insan wa tamaami 'aisyihi*)²³ tidak akan tercapai.

Dengan demikian, *maqashid dharuriyyat* bisa dimaknai sebagai kebutuhan yang tidak bisa dibiarkan atau ditunda keberadaannya dalam rangka menjaga keutuhan lima pokok kemaslahatan (*al-umur al-khamsah*), baik dengan menegakkan sendi-sendi yang utama, menetapkan kaidah-kaidahnya, dan menolak kesengsaraan (*al-mafasid*) yang dan/ atau akan terjadi.

Hajjiyat adalah satu kondisi yang tidak mengancam eksistensi kelima pokok kemaslahatan (*al umur al khamsah*), namun kondisi ini diperlukan untuk memberi ruang lebih terbuka dan menghilangkan kesempitan yang berpotensi akan memunculkan kesulitan bahkan memberatkan pelaksanaan *maqashid dharuriyat*, meski demikian jika kondisi ini tidak dihadirkan atau tidak dilaksanakan, maka sesungguhnya kesulitan dan/ atau kerusakan yang muncul tidak akan sampai mengganggu stabilitas lima unsur pokok kemaslahatan (*al umur al khamsah*). Keberadaan *hajjiyat* adalah pelengkap (*takmilah*) sekaligus perangkat untuk memudahkan terlaksananya *dharuriyat*.

Adapun *tahsiniyyat* diartikan sebagai kebutuhan yang menunjang peningkatan martabat manusia dalam masyarakat dan dihadapan Tuhannya, tentu memperhatikan dengan kesesuaian dan kepatutannya.²⁴ Dengan kata lain, *tahsiniyat* ini lebih focus pada unsur etika dan tatakrama serta tatakelola perilaku, sehingga selalu mengutamakan kebiasaan-kebiasaan baik dan

²² Suansar Khatib, *Konsep Maqashid al Syariah: Perbandingan antara Pemikiran Al Ghazali dan Al Syathibi* (Jurnal MIZANI: Wacana Hukum, Ekonomi dan Keagamaan Volume 5, No. 1, 2018), 53-54

²³ Sumper Mulia Harahap, *Moderasi Beragama Ditinjau dari Perspektif Maqashid Syariah* (LP2M IAIN Samarinda, 2016), 59

²⁴ Musolli, *Maqasid Syariah; Kajian Teoritis dan Aplikatif Pada Isu-Isu Kontemporer* (Jurnal At-Turās, Volume V, No. 1, Januari-Juni 2018)

menghindari/ menjauhi kondisi-kondisi yang dianggap buruk oleh akal sehat.²⁵

Dari semua penjelasan di atas, maka bisa dipahami bahwa *maqashid syariah* adalah jantung dalam ilmu ushul fiqh, karena itu *maqashid syariah* menduduki posisi yang sangat penting dalam merumuskan berbagai hukum dan aturan yang dipastikan tidak berbenturan dan/ atau menyelesaikan kaidah-kaidah syar'i.

Tanpa *maqashid syariah*, maka semua regulasi, fatwa, dan produk hukum lainnya akan kehilangan substansi syariahnya. Tanpa *maqashid syariah*, sebuah keputusan dan ketetapan para pemangku amanah yang hendak dirumuskan, akan menjadi kaku dan statis. Jiwa *maqashid syariah* akan mewujudkan produk hukum keluarga (*ahwal syakhshiyah*) dan aturan-aturan lain yang elastis, fleksibel, dan senantiasa mampu beradaptasi dengan perkembangan zaman.

Penerapan *maqashid syariah* akan memberikan dimensi filosofis dan rasional terhadap produk-produk hukum yang dilahirkan dalam aktivitas ijtihad tentang hukum keluarga kontemporer serta terbebas dari pola pemikiran yang formalistik dan tekstualis. Lebih-lebih di era kemajuan informasi dan teknologi, perubahan pola hidup dan pola komunikasi masyarakat yang sangat majemuk dan dinamis, tidak bisa dipungkiri akan mendatangkan persoalan baru terkait hukum keluarga yang mesti segera direspon cepat dan menyeluruh terkhusus masalah-masalah terkait aturan pewarisan.

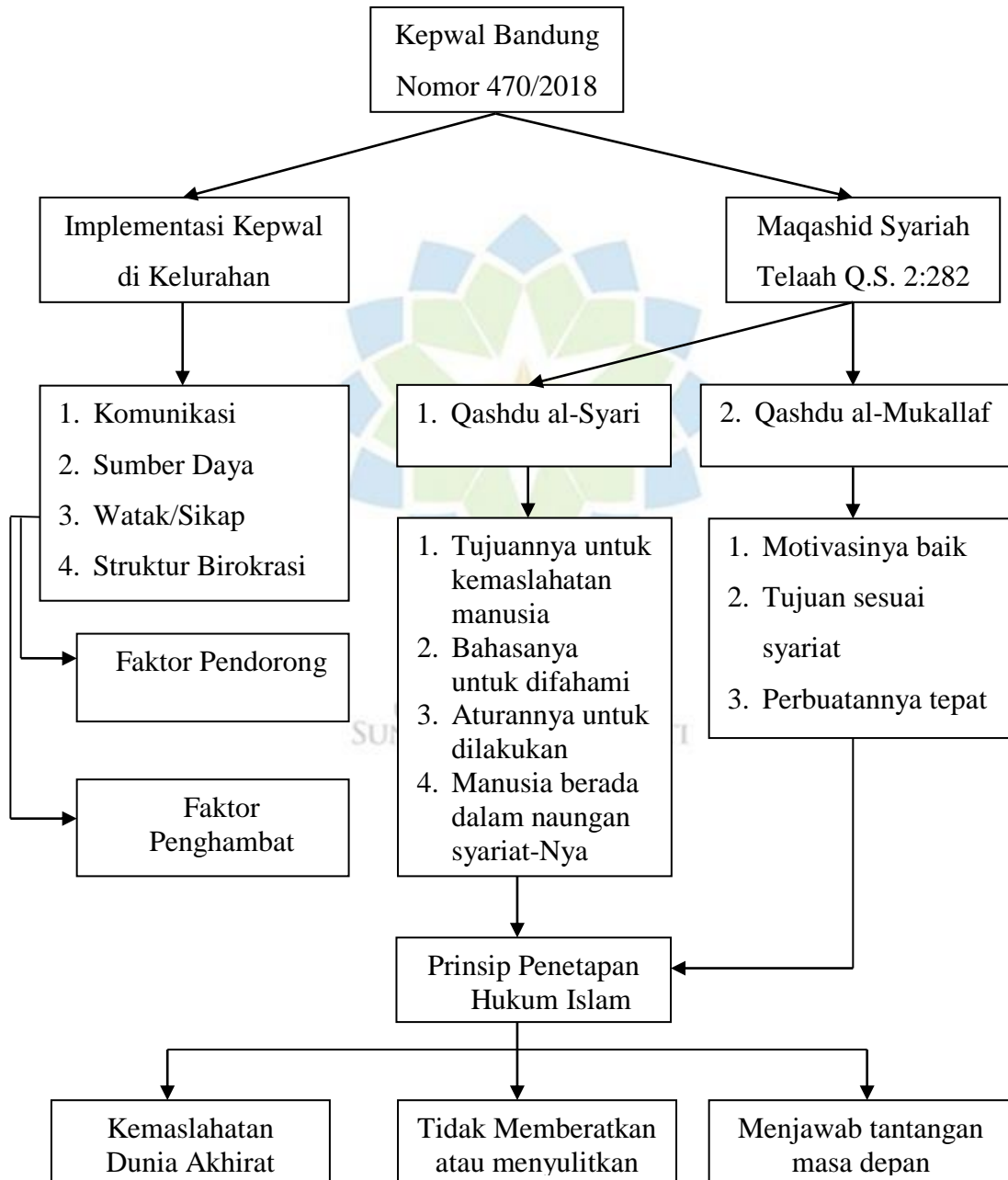
Salah satu contoh konkrit penerapan *maqashid syariah* yang bisa kita cermati dalam Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/Kep.1385-PEM/2018 yang mengatur secara khusus terkait Standar Operasional Prosedur Pencatatan Surat Keterangan Ahli Waris (SKAW) adalah perwujudan atas fungsi pemeliharaan lima unsur utama hak manusia terutama

²⁵ Abu Ishaq Al-Syathibi Ibrahim ibn Musa al-Lakhami al-Gharnathi al-Maliki, *Al-Muwafaqat fi Ushul al-Syariah* (Lubnan: Dar al-Kutub al-Ilmiyyah, 2004), 223

aspek pemeliharaan terhadap keturunan/ ahli waris (*hifzhu al nasl*) dan perlindungan terhadap harta pewaris (*hifzhu al mal*).

Untuk memudahkan memahami penelitian ini, maka penulis buat alur berpikir sebagai berikut:

Gambar 1 Kerangka Pemikiran Penelitian



F. Hasil Penelitian Terdahulu

Beberapa hasil karya ilmiah yang membahas seputar implementasi kebijakan dengan beragam permasalahan adalah sebagai berikut:

*Puja Sari Putri*²⁶, dalam tulisannya, menyimpulkan bahwa terdapat masalah dalam implementasi Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 1023 Tahun 2016 tentang Bangunan Gedung Hijau, diantaranya minimnya sumber daya manusia yang memiliki kapabilitas, kesadaran masyarakat yang masih minim tentang manfaat dari konsep Bangunan Gedung Hijau yang dapat dilihat pada yang tidak ditemukan dokumen atau tidak sesuai dengan ketentuan IMB (Izin Mendirikan Bangunan) sebanyak 183 atau sekitar 49,60% pada tahun 2017, kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang memiliki kapabilitas dalam teknis Mekanikal Elektrikal, serta lambatnya perumusan SOP sebagai pendukung kebijakan.

Namun beberapa upaya peningkatan seperti (a) Persyaratan Penyediaan Izin Mendirikan Bangunan (IMB) beserta user gateline, (b) Melakukan evaluasi monitoring, workshop, dan FGD (Focus Group Discussion) bersama Asosiasi Arsitektur, (c) Menetapkan insentif, dan (d) Memasukkan tools di daftar ceklis SLF (Sertifikat Laik Fungsi) dan mengadakan SLBP (Surat Lisensi Bekerja Perencana).

Engkus dan Neneng Zakiah,²⁷ mereka berdua menyimpulkan bahwa proses implementasi yang meliputi komunikasi yaitu melaksanakan proses komunikasi internal secara vertikal dan horizontal sudah baik dilakukan oleh Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung, namun komunikasi eksternal kepada masyarakat masih belum optimal dilakukan.

Simpulan bahwa masih lemahnya kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) seperti petugas lapangan masih kurang untuk melakukan pelayanan publik serta sarana dan prasarana operasional di Bandung Timur masih kurang. Disposisi belum dilaksanakan dengan baik dan Struktur birokrasi seperti Standar

²⁶ Puja Sari Putri, *Implementasi Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 1023 Tahun 2016 Tentang Bangunan Gedung Hijau* (Tesis UIN Sunan Gunung Djati Bandung 2022)

²⁷ Engkus dan Neneng Zakiah, *Implementasi Peraturan Wali Kota Bandung Tentang Tarif Jasa Pengelolaan Sampah* (Jurnal Manajemen Pelayan Publik UNPAD, Januari 2019)

Operasional Prosedur (SOP) untuk penagihan sampah kategori Komersial dan Non Komersial sudah ada, namun Perusahaan Daerah Kebersihan Kota Bandung belum memiliki Satuan Operasional Prosedur (SOP) secara umum untuk setiap program secara keseluruhan.

*Desi Ardiawan*²⁸, dalam tulisannya menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan PIPPK sudah dilaksanakan sesuai dengan prosedur dan petunjuk teknis PIPPK. Dengan adanya pemerataan pembangunan, dukungan anggaran sebesar 100 juta bagi RW, PKK, LPM, dan Karang Taruna, serta adanya penyiapan instrument pedoman teknis.

Faktor penghambat antara lain yaitu adanya perbedaan pola pikir diantara lembaga-lembaga kewilayahan di lingkungan Kelurahan Cisaranten Kidul, masih minimnya penyerapan anggaran, dan kurangnya koordinasi diantara lembaga-lembaga kewilayahan di lingkungan Kelurahan Cisaranten Kidul.

Implementasi kebijakan PIPPK di Kelurahan Cisaranten Kidul sudah berjalan dengan cukup baik, tetapi dinilai masih belum optimal. Hal ini diduga disebabkan belum dijalankannya dimensi-dimensi implementasi kebijakan secara maksimal oleh seluruh pemangku kepentingan di lingkungan Kelurahan Cisaranten Kidul Kota Bandung dan belum menyentuh seluruh aspek pencapaian keberhasilan sesuai dengan teori yang dikemukakan oleh Edward III.

Untuk lebih detail, perbedaan dan persamaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya bisa dilihat di table berikut ini:

Tabel 1 Persamaan dan Perbedaan dengan Hasil Penelitian Terdahulu

KESIMPULAN	PERSAMAAN	PERBEDAAN
Puja Sari Putri: Implementasi Peraturan Wali Kota Bandung Nomor 1023 Tahun 2016 Tentang	Sama-sama menggunakan teori Edward III	Penulis sebelumnya fokus di bahasan SOP.

²⁸ Desi Ardiawan, *Implementasi Kebijakan Wali Kota Bandung tentang Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) Di Kelurahan Cisaranten Kidul Kecamatan Gedebage Kota Bandung* (<https://etheses.uinsgd.ac.id/id/eprint/15643> 2020)

<p>Bangunan Gedung Hijau (Studi Kasus Pada Dinas Tata Ruang Kota Bandung)- Tesis UIN Bandung tahun 2022</p> <p>1. Kurangnya sumber daya manusia (SDM) yang memiliki kapabilitas dalam teknis Mekanikal Elektrikal, 2. Lambatnya perumusan SOP sebagai pendukung kebijakan</p>		<p>Adapun peneliti selain menggunakan teori Edward III juga menggunakan teori <i>Maqashid Syariah</i></p>
<p>Desi Ardiawan: Implementasi Kebijakan Wali Kota Bandung tentang Program Inovasi Pembangunan dan Pemberdayaan Kewilayahan (PIPPK) Di Kelurahan Cisaranten Kidul Kecamatan Gedebage Kota Bandung, Tesis UIN Sunan Gung Djati Bandung, 2020 Belum dijalankannya seluruh dimensi implementasi kebijakan oleh seluruh pemangku jabatan secara maksimal</p>	<p>Sama-sama menggunakan teori Edward III</p>	<p>Peneliti selain menggunakan teori Edward III juga menggunakan teori <i>Maqashid Syariah</i></p>

<p>Engkus dan Neneng Zakiah: Implementasi Peraturan Wali Kota Bandung Tentang Tarif Jasa Pengelolaan Sampah (Studi Kasus di Wilayah Bandung Timur), Jurnal Manajemen Pelayan Publik tahun 2018</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Komunikasi internal secara vertikal dan horizontal sudah baik namun komunikasi eksternal kepada masyarakat masih belum optimal. 2. Sumber Daya Manusia (SDM) seperti petugas lapangan masih kurang 3. Sarana dan prasarana operasional di Bandung Timur masih kurang. 4. Disposisi belum dilaksana dengan baik 5. Struktur birokrasi seperti Satuan Operasional Prosedur (SOP) untuk penagihan sampah kategori Komersial dan Non Komersial sudah ada, namun Perusahaan 	<p>Sama-sama menggunakan teori Edward III</p>	<p>Penulis sebelumnya secara detail menyoroti bagian struktur birokrasi dan bagian SOP.</p> <p>Adapun peneliti selain menggunakan teori Edward III secara menyeluruh juga menggunakan teori <i>Maqashid Syariah</i></p>
--	---	---

<p>Daerah Kebersihan Kota Bandung belum memiliki Satuan Operasional Prosedur (SOP) secara umum untuk setiap program secara keseluruhan.</p>		
---	--	--

Berdasarkan dari beberapa penelitian diatas, dapat dipahami bahwa penelitian ini memiliki kesamaan yaitu membahas terkait implementasi peraturan dan kebijakan Wali Kota.

Adapun perbedaan penelitian penulis dengan peneliti sebelumnya adalah sebagai berikut:

- 1) objek penelitian yaitu Keputusan Wali Kota Bandung Nomor 470/Kep.1385-Pem/2018,
- 2) lokasi penelitian yaitu Kelurahan Sukaluyu Kecamatan Cibeunying Kaler,
- 3) teori yang digunakan sebagai pisau analisisnya selain teori Edward III, penulis menggunakan konsep Maqashid al Syariah.