

**PERBEDAAN GOLONGAN PENDUDUK DALAM PROSES
PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH KARENA PEWARISAN**

TESIS

Disusun

**Untuk memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat
Program Studi Magister Kenotariatan**

Oleh :

FITIKA ANDRAINI

NIM B4B007082

Pembimbing

Nur Adhim, S.H., M.H

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG**

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Tanah merupakan salah satu sumber utama bagi kelangsungan hidup dan penghidupan bangsa dalam mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang terbagi secara adil dan merata, maka untuk untuk itu tanah diusahakan atau digunakan bagi pemenuhan kebutuhan yang nyata. Sehubungan dengan itu, penyediaan, peruntukan, penguasaan, penggunaan dan pemeliharannya perlu diatur agar terjamin kepastian hukum dalam penguasaan dan pemanfaatannya serta terselenggaranya perlindungan hukum bagi rakyat banyak, dengan tetap mempertahankan kelestarian kemampuannya dalam mendukung kegiatan pembangunan yang berkelanjutan. Perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya sangat diperlukan dalam pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan tersebut. Disamping itu maka yang tidak kalah pentingnya adalah terselenggaranya pendaftaran tanah demi adanya jaminan kepastian hukum hak atas tanah.

Pemerintah memiliki kewajiban memberikan jaminan kepastian hukum tersebut dengan berpegang pada Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan

Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) serta peraturan lainnya yang merupakan dasar hukum bagi pertanahan nasional.

UUPA yang memuat dasar-dasar pokok di bidang pertanahan merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum sehingga diharapkan adanya jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil. Tegasnya untuk mencapai kesejahteraan dimana dapat secara aman melaksanakan hak dan kewajiban yang diperolehnya sesuai dengan peraturan yang telah memberikan jaminan kepastian perlindungan terhadap hak dan kewajiban tersebut.¹

Mengenai jaminan kepastian hukum menjadi salah satu tujuan dari UUPA yang termuat dalam Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan bahwa : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah”. Dengan demikian bahwa pemerintah mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia. Ketentuan tersebut menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia yang kemudian ditegaskan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24

¹ Bachtiar Efendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Cetak Satu, (Bandung:Alumni Bandung, 1983), hal 16.

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurna Peraturan Pemerintah sebelumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah adalah keadaan obyektif tanah-tanahnya sendiri, selain jumlahnya besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dipercaya kebenarannya. Selain itu ketentuan hukum yang ada belum bisa mewujudkan terlaksananya pendaftaran tanah dalam waktu yang singkat .²

Salah satu kendala dalam pendaftaran tanah adalah tidak sinkronnya peraturan pelaksana UUPA yang mengatur tentang pendaftaran tanah yaitu adanya ketentuan setiap peralihan hak atau pendaftaran hak karena pewarisan wajib dilengkapi syarat bukti sebagai ahli waris³, yang sampai saat ini dalam pembuatan bukti sebagai ahli waris masih ada aturan hukum yang berlaku berdasarkan etnis, baik bentuknya maupun pejabat yang membuatnya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan pelaksanaan Peraturan

² Boedi Harsono, (*Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*), Edisi Revisi, Cetakan ke-8, Djambatan, Jakarta, 1999, hlm. 471

³ Pembuatan bukti ahli waris ini tidak dikaitkan dengan hak atau bagian para ahli waris menurut hukum waris, tetapi bukti waris yang dimaksud adalah untuk menunjukkan atau membuktikan seseorang atau siapa sebagai sebagai ahli waris dari siapa, sedangkan besarnya bagian atau hak atas harta warisan si perwaris para ahliwaris sendiri yang akan menentukan, sebagai suatu pilihan hukum.

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PMA No. 3 Tahun 1997). Pasal 111 ayat (1) PMA No. 3 Tahun 1997 mengatur bahwa *salah satu persyaratan* permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas rumah susun yang diajukan oleh ahli waris atau kuasanya harus dilampiri dengan surat tanda bukti sebagai ahli waris yang dapat berupa :

1. Wasiat dari pewaris ;
2. Putusan pengadilan ;
3. Penetapan Hakim/ Ketua Pengadilan atau;
4. a. Bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris disaksikan oleh kepala desa/kelurahan dan camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia ;
b. Bagi warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa akta hak mewaris dari notaris ;
c. Bagi warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya :
Surat Keterangan Waris dari Balai Harta Peninggalan

Aturan hukum tersebut merupakan fakta bahwa masih terjadi diskriminasi dalam pembuatan bukti waris yaitu berupa penggolongan penduduk. Dalam praktek perbankan dan pelayanan di Kantor Pertanahan, bukti waris semacam ini masih diberlakukan. Hal ini menjadi

masalah yang perlu diperhatikan dan dicarikan solusinya untuk mewujudkan ketertiban hidup berbangsa dan bernegara.

Penggolongan penduduk merupakan warisan Pemerintah Hindia Belanda yang berdasarkan politik hukum diatur melalui *Indische Staatsregeling* (IS). Dalam Pasal 131 ayat 1 sub a ditetapkan bahwa untuk hukum perdata materiil bagi orang Eropa berlaku *asas konkordasi*.⁴ yaitu “terhadap orang Eropa yang berada di Indonesia diperlakukan hukum perdata asalnya, ialah hukum perdata yang berlaku di Negeri Belanda”. Sedangkan dalam pasal 163 IS secara normatif eksplisit mengatur tentang adanya pembagian golongan penduduk di Hindia Belanda ke dalam tiga golongan yaitu golongan Eropa, golongan Bumiputera/Pribumi, dan golongan Timur Asing.⁵ Golongan Eropa yakni Bangsa Belanda, bukan Bangsa Belanda (tetapi asal dari Eropa), bangsa Jepang, orang-orang yang berasal dari Negara lain yang bukan keluarganya sama dengan hukum keluarga Belanda (Amerika, Australia, Rusia, Afrika Selatan) serta keturunan mereka yang disebut diatas. Golongan Bumiputera yakni orang-orang Indonesia asli keturunan yang tidak memasuki golongan rakyat lain, orang mula-mula termasuk golongan rakyat lain lalu masuk dan menyesuaikan hidup

⁴ J. Kartini Soejendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Cetakan ke-5, (Jogjakarta : Kanisius, 2005), hlm 48

⁵ Djaja S. Meliala, *Perkembangan Hukum Perdata Tentang Orang dan Hukum Keluarga*, Edisi Revisi, (Bandung : Nuansa Aulia, 2007), hlm. 24

dengan golongan asli. Golongan Timur Asing yang meliputi Cina, Timur Asing Bukan Cina (Arab, India, Pakistan, Mesir, dll). Perbedaan pada golongan tersebut membawa pula perbedaan dalam hukum keperdataan masing-masing golongan tersebut.

Alasan yang melatar belakangi Pemerintah Hindia Belanda pada waktu itu mengadakan pembagian golongan penduduk adalah alasan politis, historis dan alasan yuridis. Setelah Indonesia merdeka, Indonesia tidak menganut Azas Konkordansi (***Concordantie Beginselen***) lagi. Azas Konkordansi berlaku juga untuk negara jajahan Belanda pada waktu itu seperti Indonesia, Suriname dan Antilen. Maka sejak Indonesia merdeka Azas Konkordansi tersebut tidak berlaku lagi bagi Indonesia. Penghapusan perbedaan golongan penduduk secara tegas diatur dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang menentukan bahwa "Setiap warga negara bersamaan dalam kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya." Selain pasal di atas, Undang-Undang Dasar 45 hasil Amandemen yaitu dalam Pasal 28 D ayat (1) juga menentukan bahwa "Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum".

Penghapusan penggolongan penduduk ini kemudian diatur lebih tegas lagi melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 tentang Warga

Negara dan Penduduk Negara yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1946 dan diubah lagi dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1947 tentang Memperpanjang Waktu Untuk Mengajukan Pernyataan Berhubung dengan Kewarganegaraan Indonesia, serta Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1948 tentang Memperpanjang Waktu Lagi Untuk Mengajukan Pernyataan Berhubungan dengan Kewarganegaraan Indonesia. Berikutnya diregulasi dengan Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1976 tentang Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Nomor 62 Tahun 1958, dan akhirnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 2 jo Pasal 4 ditentukan bahwa Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai Warga Negara Indonesia. Ketentuan tentang definisi Warga Negara Indonesia juga dicantumkan pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Berdasarkan bunyi kedua Undang-Undang di atas dapat dilihat bahwa tidak boleh lagi ada pembedaan golongan penduduk di Indonesia ini. Negara Indonesia dengan dinamisasi kependudukan menyebabkan banyak permasalahan berkaitan dengan tanah dan kewarganegaraan.

Oleh karena itu kebutuhan akan dukungan berupa jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan akan meningkat. Perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya sangat diperlukan dalam pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan tersebut. Disamping itu maka yang tidak kalah pentingnya adalah terselenggaranya pendaftaran tanah demi adanya jaminan kepastian hukum hak atas tanah.

Khusus pengaturan masalah pertanahan yang berkaitan dengan persamaan memperoleh hak atas tanah yang tidak membedakan penggolongan penduduk diatur dalam UUPA menggunakan dasar kebangsaan yang tercermin dalam Pasal 9 ayat (2) bahwa : “Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.⁶

Dari uraian di atas, penyempurnaan Hukum Tanah Nasional sudah merupakan kebutuhan, apalagi Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui TAP MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Pengelolaan Sumber Daya Alam sudah memberi mandat kepada Pemerintah untuk mengupayakan produk hukum pertanahan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang menjamin adanya persamaan hak

⁶ Boedi Harsono, Op. Cit, hlm. 222

memperoleh hak atas tanah. Masyarakat juga membutuhkan prosedur pendaftaran tanah yang sederhana sesuai dengan asas sederhana dari pendaftaran tanah bahwa agar ketentuan pokok maupun prosedur pendaftaran tanah mudah difahami oleh pihak-pihak yang bersangkutan, terutama para pemegang hak atas tanah.⁷

Oleh karena itu peneliti tertarik untuk meneliti sebagai tugas akhir di Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro dengan judul “Perbedaan Golongan Penduduk Dalam Proses Pendaftaran Hak Atas Tanah Karena Pewarisan”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan yang akan dibahas dalam makalah ini adalah :

1. Bagaimana pelaksanaan pendaftaran tanah yang berasal dari pewarisan karena perbedaan golongan ini ?

⁷ AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung;CV.mandar Maju, 1999), hlm. 76

2. Mengapa masih terjadi perbedaan golongan penduduk sehingga terjadi diskriminasi atau perbedaan pembuatan Surat Keterangan Waris (SKW) sebagai salah satu persyaratan dalam proses pendaftaran tanah karena pewarisan ?
3. Bagaimana upaya menghapus diskriminasi dalam pendaftaran tanah karena pewarisan melalui kesamaan Surat Keterangan Waris (SKW) yang uniform ?

C. Tujuan Penelitian

Suatu penelitian ilmiah harus mempunyai tujuan yang jelas dan merupakan pedoman dalam mengadakan penelitian, dan juga menunjukkan kualitas dari penelitian tersebut. Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

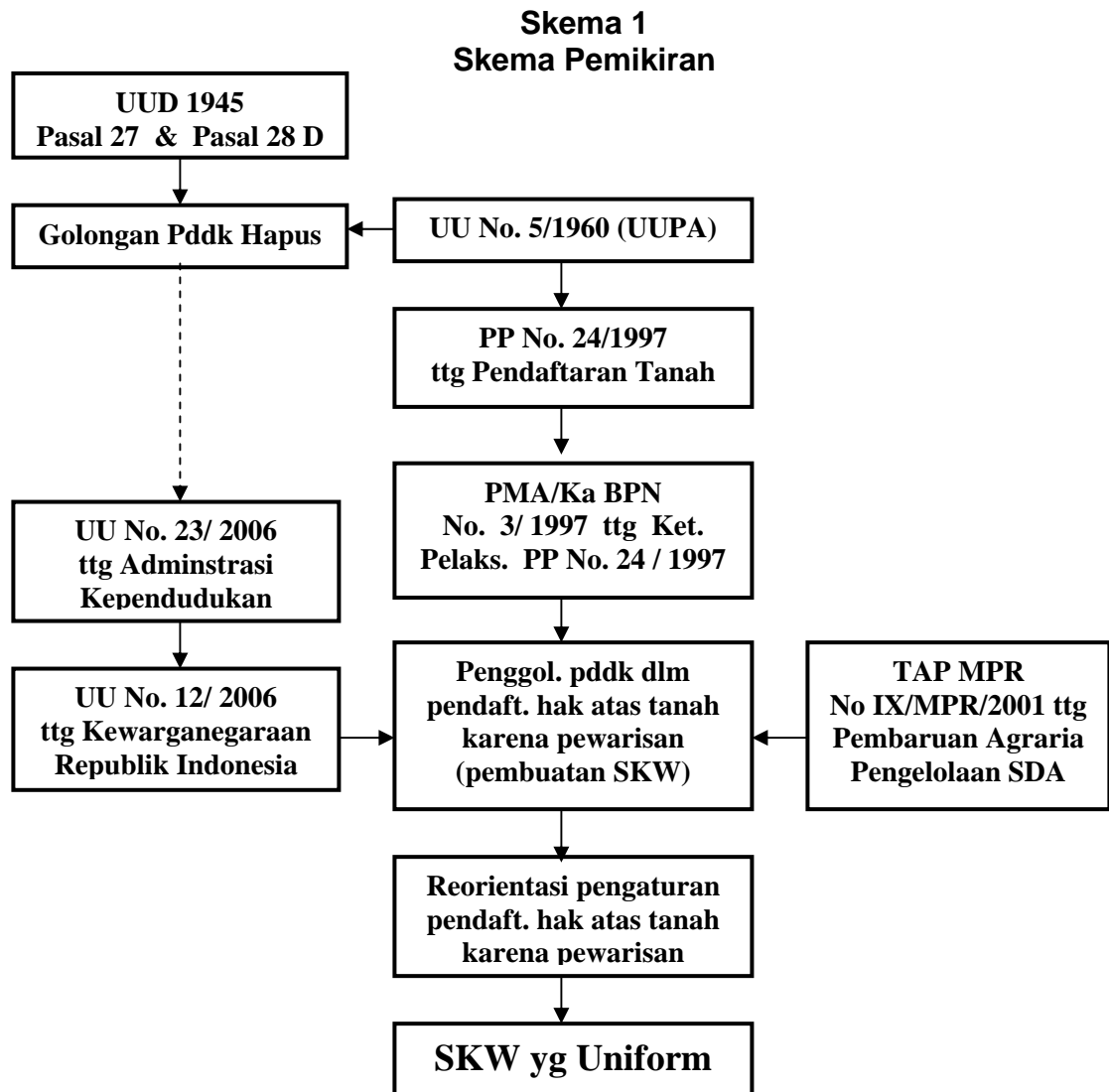
1. Untuk mengetahui pelaksanaan pendaftaran tanah yang berasal dari pewarisan karena perbedaan golongan.
2. Untuk mengetahui penyebab terjadinya perbedaan golongan penduduk sehingga terjadi diskriminasi atau perbedaan pembuatan Surat Keterangan Waris (SKW) sebagai salah syarat dalam proses pendaftaran tanah karena pewarisan.

3. Untuk mengetahui upaya menghapus diskriminasi dalam proses pendaftaran tanah karena pewarisan melalui kesamaan Surat Keterangan Waris (SKW) yang uniform

D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis/Akademis
 - a. Sebagai bahan informasi yang berguna bagi masyarakat mengenai pelaksanaan pendaftaran tanah karena pewarisan yang berbeda golongan penduduknya.
 - b. Sebagai bahan untuk menambah khasanah keilmuan bagi para akademisi dan dunia pendidikan pada umumnya.
2. Praktis
 - a. Sebagai bahan masukan bagi para praktisi yang terlibat langsung dalam pelaksanaan pendaftaran tanah karena pewarisan
 - b. Sebagai bahan masukan untuk pembuat UU tentang kondisi masyarakat yang sesungguhnya tentang pendaftaran tanah karena pewarisan.

E. Kerangka Pemikiran



Penggolongan penduduk yang dilakukan Pemerintah Hindia Belanda diatur dalam Pasal 131 *Indische Staatsregeling* (IS) jo Pasal 163 IS, kemudian ketika Indonesia merdeka pengaturan penggolongan penduduk ini dihapuskan sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar (UUD) Tahun 1945 yang menentukan bahwa :

“Setiap warga negara bersamaan dalam kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”

Khusus pengaturan masalah pertanahan yang berkaitan dengan persamaan memperoleh hak atas tanah yang tidak membedakan penggolongan penduduk sudah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dengan menggunakan dasar kebangsaan yang tercermin dalam Pasal 9 ayat (2) bahwa : “Tiap-tiap warga negara Indonesia, baik laki-laki maupun wanita mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah serta untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Peraturan Pelaksana UUPA yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah ternyata tidak sinkron dengan dasar kebangsaan yang dianut UUPA bahwa setiap peralihan hak atau pendaftaran hak karena pewarisan wajib dilengkapi syarat bukti sebagai ahli waris. Sampai saat ini dalam pembuatan bukti sebagai ahli waris masih ada aturan hukum yang berlaku berdasarkan etnis, baik bentuknya maupun pejabat yang membuatnya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PMA No. 3

Tahun 1997). Aturan ini membuktikan masih terjadi praktek pembedaan keturunan. Pasal 111 ayat (1) PMA No. 3 Tahun 1997 mengatur bahwa salah satu persyaratan permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas rumah susun yang diajukan oleh ahli waris atau kuasanya harus dilampiri dengan surat tanda bukti sebagai ahli waris yang dikeluarkan instansi yang berbeda berdasarkan penggolongan penduduk.

Selain bertentangan dengan semangat UUD 1945 dan UUPA, ketentuan ini bertentangan juga dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia yang pada Pasal 2 jo Pasal 4 ditentukan bahwa Warga Negara Indonesia adalah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan Undang-Undang sebagai Warga Negara Indonesia. Ketentuan tentang definisi Warga Negara Indonesia juga dicantumkan kembali pada Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Reorientasi terhadap pengaturan peralihan atau pendaftaran hak atas tanah perlu dilakukan karena aturan yang lama sudah tidak sesuai lagi dengan kondisi kehidupan masyarakat sekarang ini dan berpotensi menimbulkan konflik akibat penggolongan penduduk yang masih diberlakukan.

Untuk mengungkap problematika yang telah diajukan pada bagian Perumusan Masalah, diajukan beberapa konsep yang terkait dengan judul tesis ini. Konsepsi operasional tentang bekerjanya hukum dalam masyarakat dengan didasarkan pada dua konsep yang berbeda, yaitu konsep tentang ramalan-ramalan mengenai akibat (*prediction of consequences*) yang dikemukakan oleh **Lunberg** dan **Leansing** tahun 1973 dan konsep **Hans Kelsen** tentang aspek aspek rangkap dari suatu peraturan hukum. Berdasarkan konsep **Lunberg** dan **Leansing**, serta konsep **Hans Kelsen** tersebut **Robert B. Seidman** dan **William J. Chambliss** menyusun suatu Teori Bekerjanya Hukum di dalam Masyarakat. Keberhasilan pelaksanaan suatu peraturan perundang-undangan sangat tergantung banyak faktor. Secara garis besar bekerjanya hukum dalam masyarakat akan ditentukan oleh beberapa faktor utama. Faktor-faktor tersebut dapat:

1. Bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya);
2. Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah);
3. Serta faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis serta kultur hukum pelaku bisnis);

4. Konsistensi dan harmonisasi antara politik hukum dalam konstitusi dengan produk hukum di bawahnya.⁸

Faktor bersifat yuridis normatif (menyangkut peraturan perundang-undangannya) dalam hal ini Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PMA No. 3 Tahun 1997), faktor penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah) sangat berperan serta dalam pelaksanaan peralihan hak atas tanah karena pewarisan. Para pihak dan Peranan Pemerintah (Badan Pertanahan Nasional) sebagai pelaksana pendaftaran tanah, Termasuk pejabat yang membuat SKW yaitu Notaris, Kepala Desa (lurah), Camat dan Balai Harta Peninggalan.

Faktor bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomis serta kultur hukum pelaku bisnis) adalah masyarakat sebagai yang akan melakukan peralihan hak atas tanah karena pewarisan sangat berpengaruh dalam suksesnya unifikasi pembuatan SKW yang dapat menghilangkan praktek penggolongan penduduk yang sudah dihapuskan.

⁸ Suteki, *Hak Atas Air Di Tengah Liberalisasi Hukum dan Ekonomi Dalam Kesejahteraan*, (Semarang:Pustaka Magister Kenotariatan, 2007), hlm. 59-60

Faktor-faktor tersebut di atas saling berkaitan, hukum tidak dapat terlepas dari faktor penegakannya dan kultur (masyarakat) agar suatu peraturan dapat dilaksanakan dengan baik dan tujuan dari dibuatnya peraturan tersebut dapat tercapai.

F. Metode Penelitian

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu, yang mempunyai langkah-langkah sistematis.⁹ Menurut Soerjono Soekanto metodologi pada hakikatnya memberikan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan–lingkungan yang dihadapinya.¹⁰

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi.¹¹ **David H. Penny** berpendapat bahwa penelitian adalah pemikiran yang sistematis mengenai berbagai jenis masalah yang pemecahannya memerlukan pengumpulan dan penafsiran fakta-fakta, sedangkan **J. Suprpto MA** berpendapat bahwa penelitian ialah penyelidikan dari suatu bidang ilmu pengetahuan yang

⁹ Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (PT Bumi Aksara, 2003), hlm. 42

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hal 6.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : PT.Reja Grafindo Persada, 2004), hlm. 1

dijalankan untuk memperoleh fakta-fakta atau prinsip-prinsip dengan sabar, hati-hati serta sistematis.¹²

Sumadi Suryabrata mengatakan bahwa ada dua pendekatan untuk memperoleh kebenaran, yaitu pertama pendekatan ilmiah, yang menuntut dilakukannya cara-cara atau langkah-langkah tertentu dengan perurutan tertentu agar dapat dicapai pengetahuan yang benar. Kedua, pendekatan non-ilmiah, yang dilakukan berdasarkan prasangka, akal sehat, intuisi, penemuan kebetulan dan coba-coba, dan pendapat otoritas atau pemikiran kritis.¹³

Berdasarkan batasan-batasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud *metode penelitian* adalah prosedur mengenai cara-cara melaksanakan penelitian (yaitu meliputi kegiatan-kegiatan mencari, mencatat, merumuskan, menganalisis, sampai menyusun laporannya) berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala secara ilmiah.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode pendekatan yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan yang meneliti data sekunder terlebih dahulu dan dilanjutkan dengan

¹² Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta : PT.Bumi Aksara, 2002), hlm. 1

¹³ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 1998, hlm. 3

mengadakan penelitian data primer di lapangan.¹⁴ Faktor yuridis adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria, Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Adminstrasi Kependudukan, TAP MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Pengelolaan Sumber Daya Alam. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berkaitan dengan pendaftaran tanah. Faktor empiris adalah kenyataan di lapangan tentang fakta-fakta dan implementasi dari Peraturan Pendaftaran tanah yang berkaitan dengan terjadinya diskriminasi pendaftaran tanah karena pewarisan.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi di dalam penulisan hukum ini bersifat *deskriptif analitis*. Suatu penulisan deskriptif analitis dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya dan dilakukan analisis.¹⁵ Penelitian

¹⁴ *Ibid*, hlm. 7.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 10.

deskriptif juga dimaksudkan untuk menggambarkan peraturan pendaftaran tanah yang berlaku. Obyek atau permasalahan yang diambil adalah implementasi pelaksanaan peraturan pendaftaran tanah dalam upaya uniform pembuatan Surat Keterangan Waris.

Ciri-ciri penelitian yang menggunakan tipe *deskriptif analitik* sebagaimana dikemukakan **Winarno Surachmad**, maka dikemukakan hal-hal sebagai berikut :¹⁶

- a. Memusatkan diri pada analisis masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masalah yang aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi suatu deskripsi dari fenomena yang ada disertai dengan tambahan ilmiah terhadap fenomena tersebut.

3. Responden Penelitian

Berdasarkan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah yuridis empiris maka obyek penelitiannya adalah ketentuan pasal 111 ayat (1) PMA No. 3 Tahun 1997 dan aturan yang berkaitan dengan itu. Sedangkan subyek penelitian ini adalah pihak-pihak yang berkaitan dengan proses pendaftaran hak

¹⁶ Winarno Surachmad, *Dasar Dan Tehnik Research : Pengertian Metodologi Ilmiah*, (Bandung : CV Tarsito, 1973), hlm.39

atas tanah pewarisan. Sehingga responden dalam penelitian ini terdiri dari :

- a. Kepala Seksi Hak Tanah dan Pendaftaran Tanah BPN Kota Semarang
- b. Pejabat Balai Harta Peninggalan Kota Semarang
- c. Dua orang Lurah dalam wilayah Pemerintah Kota Semarang
- d. Dua orang Camat dalam wilayah Pemerintah Kota Semarang
- e. Dua orang Notaris/PPAT

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang akurat dan objektif, maka dalam penelitian ini dilakukan dua cara pengumpulan data, yaitu data primer dan data sekunder. Data tersebut dapat diperoleh melalui :¹⁷

- a. Data Primer

Data primer ini diperoleh dengan cara mengadakan penelitian lapangan dengan mengadakan wawancara, yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya secara langsung kepada responden yang telah ditetapkan sebelumnya.

Tipe wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak berstruktur, yaitu wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi

¹⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.cit.*, hlm. 35.

oleh waktu dan daftar urutan pertanyaan, tetapi tetap berpegang pada pokok penting permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara. Wawancara tidak berstruktur ini dimaksudkan agar memperoleh jawaban spontan dan gambaran yang lebih luas tentang masalah yang diteliti.

Sifat wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka, artinya wawancara yang subjeknya mengetahui bahwa mereka sedang diwawancarai dan mengetahui maksud dan tujuan wawancara tersebut.

Narasumber tersebut dipilih dari berbagai instansi dengan pertimbangan bahwa data yang diperoleh akan bersifat objektif dan tidak memihak. Hasil wawancara, baik dari pihak Pemerintah maupun praktisi diharapkan akan memberikan uraian fakta dan data mengenai Kebijakan Negara dalam pengaturan pelaksanaan pendaftaran tanah karena pewarisan dan upaya menghilangkan diskriminasi dalam proses pendaftaran tanah karena pewarisan.

b. Data Sekunder

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan, yaitu literatur-literatur para ahli hukum dan peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan objek dan permasalahan yang diteliti. Data yang diperoleh tersebut selanjutnya merupakan landasan teori dalam melakukan analisis data serta pembahasan masalah. Data

sekunder ini diperlukan untuk lebih melengkapi data primer yang diperoleh melalui penelitian di lapangan.

Data sekunder ini berupa :

- 1) bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan;
- 2) bahan hukum sekunder, yaitu buku, makalah, dan artikel dari internet yang berkaitan dengan penelitian;
- 3) bahan hukum tersier, yaitu kamus hukum, ensiklopedia dan kamus bahasa.

Data sekunder yang digunakan adalah:

1) Bahan hukum primer

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria,
- c) Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia,
- d) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- e) TAP MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Pengelolaan Sumber Daya Alam
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,

g) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,

2) Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh melalui buku-buku yang berkaitan dengan judul tulisan, artikel, makalah, dan artikel yang diperoleh melalui internet.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier akan memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder dipergunakan bahan hukum tersier yang berupa kamus hukum, ensiklopedia dan kamus bahasa.

5. Teknik Pengolahan Data

Metode pengolahan data yang digunakan dalam penulisan ini adalah *metode kualitatif*, tata cara penulisan yang menghasilkan data deskriptif analitis, yaitu apa yang dinyatakan narasumber secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.¹⁸ Data yang diperoleh kemudian diolah untuk menentukan kebenaran ilmiah sehingga data yang telah

¹⁸ *Ibid*, hlm. 250.

terkumpul tersebut dapat disajikan dalam sistematika uraian yang teratur.

6. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun, logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.¹⁹

Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder akan dikumpulkan dan kemudian dianalisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang telah terkumpul diedit, diolah, dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode interpretasi yaitu data yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan secara kualitatif.

Dalam analisis data, penulis menggunakan metode kualitatif artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis dan interpretasi tersebut, penulis menarik kesimpulan untuk

¹⁹ Winarno Surachmad, *Op.cit.*, hlm. 127.

menjawab isu hukum tersebut. Analisis data diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penulisan hukum ini mengacu pada buku Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro. Penulisan hukum ini terbagi menjadi 4 (empat) bab, masing-masing bab saling berkaitan. Adapun gambaran yang jelas mengenai penulisan hukum ini akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut :

Bab I : Pendahuluan

Bab ini berisi Latar Belakang, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini penulis akan memaparkan landasan teori untuk memahami penulisan hukum ini yang akan diuraikan dalam gambaran umum mengenai Tinjauan Umum tentang Penggolongan Penduduk, Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Hak atas Tanah dan Pendaftaran Tanah karena Pewarisan.

Bab III : Hasil Penelitian dan Analisis

Mengacu pada bab II yang merupakan teori sebagai dasar pembahasan yang diuraikan dalam bab II dan disajikan sebagai pembahasan/isi, kemudian dianalisis berdasarkan teori dan aturan hukumnya.

Bab IV : Penutup

Bab ini berisi kesimpulan sebagai hasil penelitian serta memberi saran-saran yang berkaitan dengan pembahasan yang merupakan kristalisasi dari semua yang telah terurai pada bab-bab sebelumnya.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Penggolongan Penduduk

Pada masa Pemerintahan Hindia Belanda di Indonesia berlaku Indische Staatsregeling (IS) yang merupakan aturan pemerintah di waktu itu berdasarkan Staatsblaad Nomor 1924 Nomor 415 dan 416 pada tanggal 23 Juni 1925 Nomor 557, ada dua pasal penting yang berkenaan dengan sistem hukum yang berlaku di Indonesia, yaitu Pasal 131 dan 163 IS.

Pasal 131 IS Ayat (1) sub a yang merupakan dasar berlakunya BW Netherland di Indonesia dengan beberapa penyesuaian. Asas yang dikenal pada Pasal 131 IS disebut dengan Asas Konkordansi (concordantie beginsel) yang berarti : “terhadap orang Eropa yang berada di Indonesia diperlukan hukum perdata asalnya yaitu hukum perdata yang berlaku di negeri Belanda”.

Asas ini dapat diadakan pengecualian dan penyimpangan apabila :

2. Ada sesuatu keadaan istimewa yang terjadi di Indonesia
3. Adanya peraturan yang sama-sama berlaku bagi orang Eropa maupun golongan penduduk lain.

Pasal 131 IS juga merupakan pedoman politik terhadap hukum di Indonesia yang menyatakan antara lain :

1. Hukum Perdata, Hukum Dagang dan Hukum Pidana, Hukum Acara Perdata dan Hukum Acara Pidana harus diatur dalam bentuk Undang-Undang atau ordonansi (Ayat 1)
2. Perundang-undangan dalam bidang Hukum Perdata dan Hukum Dagang yang berlaku di Negeri Belanda berlaku bagi golongan Eropa (Ayat 2 sub a)
3. Perundang-undangan Eropa dalam bidang Hukum Perdata dan Hukum Dagang dapat diberlakukan bagi orang Indonesia Asli dan Timur Asing apabila kebutuhan masyarakat menghendaknya (Ayat 2 sub b)
4. Orang Indonesia asli dan Timur Asing diperbolehkan menundukkan diri (onderwerpen) ke dalam perundang-undangan Eropa sebagian maupun keseluruhannya, peraturan serta akibatnya diatur dalam UU/Ordonansi (ayat 4)
5. Hukum Adat (termasuk di dalamnya Hukum Perdata Adat dan Hukum Dagang Adat) yang masih berlaku terhadap orang Indonesia Asli dan Timur Asing.

Sejak tanggal 1 Mei 1848 berdasarkan pengumuman tanggal 30 April 1847 Nomor 23, KUH Perdata mulai berlaku di Indonesia dengan menyesuaikan dengan keadaan-keadaan di Indonesia ketika itu.

Berlakunya KUH Perdata menurut menurut Staatsblad 1847 Nomor 23 tersebut hanyalah terhadap :

1. Orang-orang Eropa
2. Orang-orang Indonesia keturunan Eropa
3. Orang-orang yang dipersamakan dengan orang Eropa, yaitu mereka yang pada saat itu beragama kristen.

Pada waktu pertama kali diberlakukan, KUH Perdata tidak berlaku bagi orang Indonesia. Pasal 163 IS menyebutkan bahwa dalam hubungan dengan diberlakukannya KUH Perdata di Indonesia, penduduk di Hindia Belanda dibagi ke dalam tiga golongan, yaitu :

1. Golongan Eropa

Bagi golongan Eropa dan orang-orang yang dipersamakan seperti Jepang, karena hubungan dagang dan golongan yang tunduk ke dalam suatu hukum kekeluargaan yang pada garis besarnya sama dengan asas-asas hukum keluarga yang terdapat dalam KUH Perdata, yaitu orang Amerika, Kanada, Afrika Selatan dan Australia serta keturunan-keturunan mereka, baik yang sah maupun yang disahkan oleh UU, maka bagi mereka diberlakukan Hukum Perdata Eropa.

2. Golongan Timur Asing

Bagi golongan Timur Asing, terhadap mereka yang beragama Kristen, sesuai dengan ketentuan staatsblad 1847 Nomor 23, berlakulah

ketentuan Hukum Perdata Eropa. Bagi yang tidak beragama Kristen, golongan ini dibagi menjadi dua yaitu Golongan Timur Asing Tionghoa dan Golongan Timur Asing bukan Tionghoa. Untuk Golongan Timur Asing Tionghoa sejak tahun 1919 dikenakan hampir seluruh ketentuan KUH Perdata (staatsblad 1917 Nomor 129 yang mulai diberlakukan tanggal 29 Maret 1917). Bagi Golongan Timur Asing bukan Tionghoa seperti Arab, Pakistan, India dan sebagainya (umumnya orang Asia) diberlakukan sebagian KUH Perdata yang pada pokoknya hanya mengenai hukum harta kekayaan, sedangkan untuk hukum perorangan, hukum keluarga dan hukum waris (personen, familie en erfrecht) tetap tunduk pada hukum negaranya sendiri (staatsblad 1924 Nomor 556 yang mulai berlaku tanggal 1 Maret 1925).

3. Golongan Bumi Putera/Indonesia Asli

Bagi golongan Bumi Putera yang tidak beragama Kristen, maka Hukum Perdata yang diberlakukan kepada mereka adalah Hukum Perdata Adat . Berdasarkan Pasal 131 IS Ayat (4) yang diperkuat dengan staatsblad 1917 Nomor 12, maka golongan Bumi Putera dan golongan Timur Asing dengan kemauan sendiri (sukarela) dapat menundukkan diri ke dalam Hukum Perdata dan Hukum Dagang Eropa bagi sebagian maupun secara keseluruhan.

Pengertian tentang Golongan Indonesia menurut Pasal 6 Algemene Bepalingen van Wetgeving (staatsblad 1847 Nomor 23),

bahwa : “Penduduk Indonesia dibedakan antara orang Eropa dan orang Indonesia yang dipersamakan dengan mereka”. Orang Indonesia yang dipersamakan dengan orang Eropa adalah orang Arab, Tionghoa, dan lain-lain.

Pasal 1 Ayat (1) dan (2) Staatsblad 1848 Nomor 10 mengatur bahwa :

“Pada saat pelaksanaan perundang-undangan baru, kekuatan UU dari Hukum Belanda dan Hukum Romawi dihapus, selanjutnya pada saat yang sama, mengenai Hukum Perdata dan Hukum Dagang dan bagian-bagian lain yang telah diatur dalam perundang-undangan baru, sepanjang mengenai orang-orang terhadap siapa ia berlaku adalah tidak berlaku lagi semua peraturan-peraturan, reglemen-reglemen, ordonansi-ordonansi, instruksi-instruksi, plakat-plakat, statute-statute, kebiasaan dan pada umumnya semua hukum tertulis dan tidak tertulis yang ada di Indonesia diberikan kekuatan UU sepanjang ia tidak secara tegas dipertahankan, baik untuk seluruh maupun sebagian dari Indonesia”.

Ketentuan tersebut mengatur bahwa ketentuan-ketentuan Hukum Perdata dan Hukum Dagang yang selama ini berlaku dinyatakan tidak berlaku lagi, kecuali kalau secara tegas dipertahankan. Salah satu ketentuan Hukum Perdata yang secara tegas masih dipertahankan sampai sekarang adalah ketentuan tentang Adopsi anak Tionghoa.

B. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Hak Atas Tanah

1. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah

Dasar pertama penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia yaitu dengan digariskannya plakat tanggal 18 Agustus 1620

oleh VOC sebagai penguasa pemerintah saat itu. Pendaftaran tanah pada saat itu awalnya hanya bersifat administratif, kemudian berkembang menjadi hak-hak yang diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum dari hak-hak itu. Perkembangan tersebut mendapat dasar hukum dari staatsblad 1834 Nomor 27 tentang Overschrijvings Ordonantie atau Ordonasi Balik Nama.²⁰

Pendaftaran tanah yang dikenal pada waktu itu hanya pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat (KUHPerdata) yang disebut dengan hak-hak barat, seperti hak eigendom, hak erfpacht, dan hak opstal. Hak eigendom adalah hak untuk mendapatkan kenikmatan yang bebas dari suatu benda yang menguasai sepenuhnya asal saja tidak bertentangan dengan Undang-Undang dan peraturan-peraturan umum yang dibentuk oleh kekuasaan yang berwenang untuk membentuknya dan bila tidak mengganggu hak orang lain, kecuali pencabutan hak untuk kepentingan umum dengan penggantian kerugian.²¹ Hak Opstal adalah hak kebendaan untuk mempunyai gedung-gedung, usaha atau tanaman diatas tanah orang lain.²² Sedangkan hak erfpacht adalah hak kebendaan untuk mendapat

²⁰ Irawan Soerojo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cet. Pertama, (Surabaya : Arkola, 2003), hlm.70.

²¹ Pasal 570 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

²² Pasal 711 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

kenikmatan sepenuhnya dari benda tetap orang lain dengan syarat membayar pacht setiap tahun sebagai pengakuan terhadap hak milik (eigendom) orang lain itu, baik dalam bentuk uang maupun hasil bumi.²³

Disamping tanah-tanah hak barat terdapat pula tanah-tanah hak Indonesia yang terdiri dari tanah-tanah hak adat, tanah-tanah dengan hak ciptaan pemerintah swapraja, dan tanah-tanah dengan hak-hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda.

Untuk tanah-tanah hak adat yang tunduk dan bersumber pada hukum tanah adat yang tidak tertulis, hampir semuanya belum terdaftar. Tanah-tanah hak adat terdiri dari tanah ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat dan tanah hak perorangan, seperti tanah hak milik adat. Terdapat tanah-tanah hak milik adat yang ada di Jawa, Madura, Bali, dan Lombok juga dijadikan kegiatan pendaftaran tanah, namun tujuan dari pendaftaran tersebut bukan untuk menjamin kepastian hukum, tetapi untuk keperluan pemungutan pajak.²⁴

Tanah-tanah dan hak-hak ciptaan pemerintah swapraja adalah tanah-tanah dalam kota Yogyakarta dan tanah-tanah dalam daerah Surakarta. Terhadap tanah-tanah tersebut setelah setelah diadakan reorganisasi di daerah swapraja yang bersangkutan, dipunyai oleh

²³ Pasal 720 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

²⁴ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, hlm.56.

para kawula swapraja dengan hak milik, kemudian didaftar berdasar Rijsksblad Yogyakarta Nomor 13/1926 dan Rijsksblad Surakarta Nomor 14/1938.²⁵

Sedangkan tanah dengan hak-hak ciptaan Pemerintah Hindia Belanda adalah *landerijenbezitrecht* dan *agrarisch eigendom*. *Landerijenbezitrecht* merupakan hak atas tanah yang subyeknya terbatas pada golongan Timur Asing terutama golongan Cina. *Landerijenbezitrecht* ini mendapat pengaturan dalam *staatsblad* 1926 Nomor 121.²⁶

Kemudian menurut Pasal 51 ayat 1 IS dinyatakan bahwa tanah bangsa Indonesia yang di atasnya ada hak miliknya (*erfelijk individueel gebruik*), atas permintaan pemiliknya yang sah dapat diberikan dengan *eigendom* dengan pembatasan yang perlu, yang ditetapkan dalam peraturan dan dinyatakan dalam surat *eigendom* mengenai kewajiban-kewajiban terhadap Negara dan desa dan wenang untuk menjualnya kepada bukan bangsa Indonesia. *Hak eigendom* yang diberikan kepada bangsa Indonesia ini, disebut dengan *hak agrarisch eigendom* atau hak milik agraria.²⁷

²⁵ *Ibid*; hlm.56

²⁶ *Ibid*; hlm.54-55

²⁷ Sudikno Mertokusumo, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, (Yogyakarta : Liberty, 1987), hlm.20

Ketentuan lebih lanjut mengenai *agrarisch eigendom* ini diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Staatsblad 1870 Nomor 118 (*agrarisch Besluit*). Sedangkan sebagai peraturan pelaksanaannya dari Pasal 51 ayat 7 IS j.o Pasal 4 ayat 1 Staatsblad 1870 Nomor 118 adalah Staatsblad 1872 Nomor 117. Kemudian menurut Pasal 24 Staatsblad 1872 Nomor 117 dinyatakan bahwa peraturan ini hanya berlaku di Jawa dan Madura, bagi daerah luar Jawa dan Madura tidak ada peraturannya. Jadi hak *agrarisch eigendom* hanya terdapat di Jawa dan Madura dan tidak merupakan buatan dari Belanda.²⁸

Hak *agrarisch eigendom* ini berasal dari hak milik adat atas permohonan pemiliknya melalui prosedur tertentu, diakui keberadaannya oleh pengadilan. Hak *Agrarisch eigendom* yang diperoleh ini harus didaftarkan menurut peraturan yang dimuat didalam Staatsblad Nomor 38. hak *agrarisch eigendom* dimasukkan dalam golongan hak-hak Indonesia. Tetapi Pemerintah Hindia Belanda menganggapnya sebagai tanah *eigendom* biasa, yang selama berada ditangan orang Indonesia Pribumi tunduk pada ketentuan-ketentuan hukum adat. Tetapi sewaktu-waktu jatuh ditangan bukan pribumi, tanah yang bersangkutan menjadi tanah hak

²⁸ *Ibid*; hlm.20

eigendom biasa yang sepenuhnya tunduk pada ketentuan-ketentuan KUHPerdata.²⁹

Dengan demikian ketika tanah hak agrarisch berubah menjadi hak *eigendom* biasa karena kepemilikannya berpindah dari pribumi kepada bukan pribumi, maka tanah tersebut berubah menjadi tanah hak barat dan pendaftarannya dilakukan berdasarkan Staatsblad 1834 Nomor 27.

Setelah proklamasi kemerdekaan, berangsur-angsur sistem pendaftaran tanah mulai diseragamkan. Pada tanggal 24 September 1960 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria yang dimuat didalam Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960, dan kemudian lebih dikenal sebagai Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Salah satu tujuan pembentukan UUPA adalah memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia. Maka sejak itu telah berlangsung era baru dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah di Indonesia yaitu dengan berlakunya pendaftaran tanah secara seragam di seluruh Indonesia.

UUPA mengatur mengenai pendaftaran tanah didalam Pasal 19, 23, 32 dan 38 ditujukan kepada para pemegang hak yang

²⁹ Boedi Harsono, *op.cit.*, hlm.136-137

bersangkutan, dengan maksud agar mereka memperoleh kepastian tentang haknya itu. Sedangkan Pasal 19 ditujukan kepada Pemerintah sebagai suatu instruksi, agar diseluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat recht kadaster, artinya yang bertujuan menjamin kepastian hukum (Penjelasan Umum UUPA IV). Ketentuan Pendaftaran Tanah di Indonesia diatur dalam UUPA Pasal 19, yang dilaksanakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.³⁰

Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 bidang-bidang tanah yang semula ditunjuk untuk didaftar adalah hak milik, hak guna usaha, dan hak guna bangunan. Namun dalam perkembangan kemudian diperluas mengenai juga hak pakai, hak pengelolaan, hak wakaf dan hak milik atas satuan rumah susun. Berdasarkan PMA Nomor 1 Tahun 1966 tentang pendaftaran hak pakai dan hak pengelolaan, maka semua hak pakai dan hak pengelolaan sebagaimana dalam PMA Nomor 10 Tahun 1961. Perwakafan tanah milik diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977, dan hak milik atas satuan rumah susun diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang rumah susun.³¹

³⁰ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2008), hlm.112

³¹ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm.56

Setelah berlangsung 3 (tiga) dekade ternyata Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dianggap tidak mampu lagi memenuhi kebutuhan perkembangan dan hasilnya tidak memuaskan. Dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru kurang lebih 16,3 juta bidang tanah yang sudah didaftar (Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997). Selain itu ketentuan hukum untuk dasar pelaksanaannya dirasakan belum cukup memberikan kemungkinan untuk terlaksananya pendaftaran tanah dalam waktu singkat dengan hasil yang lebih memuaskan. Sehubungan dengan itu maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik dari pembangunan nasional dengan memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah, yang pada kenyataannya tersebar pada banyak Peraturan Perundang-Undangan. Peraturan pendaftaran tanah hasil penyempurnaan itu dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dengan demikian pelaksanaan pendaftaran tanah harus dilakukan menurut ketentuan-ketentuan yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

Sebagai ketentuan-ketentuan lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah tersebut, juga telah dikeluarkan beberapa peraturan pelaksanaan lainnya, antara lain Peraturan Menteri Negara

Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 7 Tahun 1999 tentang penghentian pungutan-pungutan tertentu dibidang pertanahan, dan Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2002 tentang Tarif atas jenis penerimaan Negara bukan pajak yang berlaku pada Badan Pertanahan Nasional.

2. Pengertian Pendaftaran Tanah

a. Pengertian Secara Umum

Pendaftaran tanah terdiri dari kata “pendaftaran” dan kata “tanah”. Oleh karena itu untuk mengetahui pengertian pendaftaran tanah dapat dipisahkan dalam 2 pengertian yaitu disatu pihak pengertian tentang pendaftaran dan dipihak lain pengertian tentang tanah itu sendiri.

Secara etimologis³² pendaftaran berasal dari kata “daftar” yang kemudian mendapat imbuhan “pe-an” sehingga berubah bentuk menjadi kata “pendaftaran”. Kata daftar berarti catatan/tulisan yang diatur bersusun. Sedangkan kata “pendaftaran” mempunyai makna pencatatan/perbuatan

³² Ilmu bahasa yang menyelidiki asal-usul serta perubahan-perubahan dalam bentuk dan makna.

mendaftarkan.³³ Kemudian yang dimaksud dengan pengertian tanah menurut kamus umum bahasa Indonesia adalah bumi dalam arti permukaan bumi/lapisan bumi yang diatas sekali.³⁴

Pengertian tentang tanah dapat kita jumpai pula dalam Pasal 4 ayat (1) UUPA yang menyatakan: “Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dinyatakan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama orang lain serta badan-badan hukum”. Dengan demikian jelaslah bahwa tanah dalam arti yuridis adalah permukaan bumi.³⁵

Pendaftaran tanah adalah perbuatan mendaftarkan tanah yaitu bumi dalam arti permukaan bumi yang paling atas yang dimanfaatkan untuk tanah garapan, tanah pertanian dan tanah perkebunan serta tanah pertanian untuk menciptakan suatu catatan/tulisan yang diatur bersusun yang dapat digunakan untuk tujuan-tujuan tertentu. Pengertian pendaftaran tanah menurut **Boedi Harsono** adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa

³³ WJS Poerwadarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta, 1976 : PN Balai Pustaka), hlm.339

³⁴ *Ibid*; hlm.1006

³⁵ Boedi Harsono, *op. cit*, hlm. 18.

pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengelolaan, penyimpanan dan penyajian bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.³⁶

AP. Parlindungan memberikan pengertian bahwa pendaftaran tanah adalah suatu pendaftaran yang melalui suatu ketentuan yang sangat teliti dan terarah, sehingga tidak mungkin asal saja, lebih-lebih lagi bukan tujuan pendaftaran tanah tersebut untuk sekedar diterbitkannya bukti pendaftaran tanah.³⁷ Menurut **AP. Parlindungan** istilah pendaftaran berasal dari *Cadastre* (bahasa Belanda Kadaster). Sedangkan kata kadaster berasal dari bahasa latin *Capiastrum* yang berarti suatu Register atau Capita atau Unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi dan berarti suatu istilah teknis untuk suatu record atau rekaman yang menggambarkan tentang luas, nilai, subyek atas hak pada suatu bidang tanah.³⁸

³⁶ *Ibid*; hlm.72

³⁷ A.P.Parlindungan, *Pendaftaran Tanah di Indonesia* ,Berdasarkan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998), Cet. 1, (Bandung : Mandar Maju), hlm. 4

³⁸ *Ibid*; hlm.11

Kadaster menurut **Maria Sumardjono**, suatu daftar yang melukiskan semua persil tanah yang ada dalam suatu daerah berdasarkan pemetaan dan pengukuran yang cermat.³⁹

Menurut **Effendi Perangin** menjelaskan bahwa pendaftaran tanah meliputi :

- 1) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur, dari peta dan pendaftaran surat ukur dapat diperoleh kepastian luas dan batas tanah yang bersangkutan.
- 2) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan daripada hak-hak lain (Baik hak atas tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftarkan itu.
- 3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang menurut pasal 19 ayat 2 berlaku sebagai alat bukti yang kuat.

b. Pengertian Dalam Peraturan Pemerintah

Di dalam UUPA telah ditentukan bahwa tanah-tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia harus dilaksanakan

³⁹ Maria Soemardjono, *Puspita Seragkaian Aneka Masalah Hukum Agraria*, (Yogyakarta : Andi Offset, 1982), hlm.43

pendaftaran tanah sedemikian rupa sehingga benar-benar membantu usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat dalam rangka mewujudkan keadilan sosial. Dari pasal-pasal yang mengatur mengenai pendaftaran tanah dapat diketahui bahwa pengertian pendaftaran tanah menurut UUPA adalah suatu usaha menuju kearah kepastian hak atas tanah yang dilakukan melalui pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut, pemberian surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, serta diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya.

Berdasarkan Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dapat diketahui bahwa yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran hak-hak atas tanah yang diselenggarakan desa demi desa atau daerah-daerah yang setingkat dengan itu yang dilaksanakan oleh jawatan pendaftaran tanah dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai penyempurna dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, didalam Pasal 1 butir (1) menyebutkan bahwa:

Pendaftaran tanah adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Serangkaian kegiatan pendaftaran tanah dari kegiatan pengumpulan data sampai dengan penyajian serta pemeliharaan data pada dasarnya merupakan kewajiban pemerintah, sedangkan penyelenggaraannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pamarintah non departemen yang mempunyai tugas dibidang pertanahan yang salah satu tugasnya adalah melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah berdasarkan pasal 19 ayat (2) UUPA meliputi :

- 1) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah
- 2) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan haknya tersebut
- 3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang beralku sebagai alat pembuktian yang kuat

Pendaftaran tanah atau *land registration* ternyata tidak hanya mendaftarkan tanah secara fisik melainkan juga

mendaftarkan hak atas tanah yang menentukan status hukumnya serta hak-hak lain yang membebaninya.

Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*) :

- 1) Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftarkan berdasarkan PP No.10 Tahun 1961 dan PP No.24 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui :
 - a) Pendaftaran secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk yang dilakukan serentak meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan.
 - b) Pendaftaran secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal.
- 2) Pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur, buku tanah dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi keudua. Data fisik

adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun bidang tanah dan satuan rumah susun yang terdaftar, pemegang haknya dan ada tidaknya hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Perubahan tersebut seperti apa yang tercantum dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 pasal 94 yaitu :

- a) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilaksanakan dengan pendaftaran perubahan data fisik dan data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum sesuai dengan ketentuan didalam peraturan ini.
- b) Perubahan data yuridis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :
 - (1) Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.
 - (2) Peralihan hak karena pewarisan

- (3) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi
 - (4) Pembebanan hak tanggungan
 - (5) Peralihan hak tanggungan
 - (6) Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan
 - (7) Pembagian hak bersama
 - (8) Perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan.
 - (9) Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama
 - (10) Perpanjangan jangka waktu atas tanah
- 3) Perubahan data fisik sebagaimana yang dimaksud pada ayat 1 berupa :
- a) Pemecahan bidang tanah
 - b) Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah
 - c) Penggabungan dua atau lebih bidang tanah

Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan sebagaimana yang ditentukan dalam pasal 36 ayat 2 PP No.24

Tahun 1997. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilaksanakan dengan pendaftaran perubahan data fisik dan data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar dengan mencatatnya didalam daftar umum sesuai ketentuan Pasal 94 ayat 1 PMA No.3 Tahun 1997.

3. Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah

Pelaksanaan pendaftaran tanah adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah. Untuk itu diperlukan adanya suatu sistem pendaftaran tanah yang menentukan apa yang didaftar dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya.

a. Sistem Publikasi Positif

Sistem publikasi positif merupakan sistem publikasi yang mengakui kebenaran data yang disajikan dalam buku dan surat tanda bukti hak, meskipun ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar. Sistem ini memberikan kepercayaan yang mutlak kepada buku tanah. Pendaftaran tanah yang dilakukan adalah menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah adalah tidak dapat dibantah,

kendatipun ternyata ia bukan pemilik yang berhak atas tanah tersebut.⁴⁰

Setiap nama seseorang yang telah tercatat sebagai pemegang hak dalam buku tanah adalah sebagai pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Oleh karena itu pihak ketiga tidak perlu ragu-ragu apalagi akan melakukan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah sebagai pemegang hak. Dalam sistem publikasi positif, Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak, sehingga selalu ada buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis serta selalu terdapat sertipikat sebagai surat tanda bukti hak. Sertipikat tanah yang diberikan itu adalah berlaku sebagai tanda bukti hak atas tanah yang mutlak serta merupakan satu-satunya tanda bukti hak atas tanah.

Jika dalam sistem publikasi positif disebutkan bahwa surat tanda bukti hak mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak, maka dalam sistem publikasi negatif disebutkan bahwa surat tanda bukti hak itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Artinya keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima sebagai keterangan yang

⁴⁰ Bachtiar Effendi, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung : Alumni, 1983), hlm.32

benar selama dan sepanjang tidak ada pembuktian lain yang membuktikan sebaliknya. Pendaftaran tanah yang dilakukan tidaklah menjamin bahwa nama-nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat untuk dibantah jika nama yang terdaftar bukanlah pemilik sebenarnya.⁴¹

b. Sistem Publikasi Negatif

Dalam sistem publikasi negatif, Negara tidak menjamin mengenai kebenaran data yang disajikan. Oleh karena itu dalam sistem ini, untuk peralihan hak atas tanah berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris*, atau secara lengkap dapat disebut dengan *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habet*, yakni melindungi pemegang hak atas tanah yang sebenarnya dari tindakan orang lain yang mengalihkan haknya tanpa diketahui oleh pemegang sebenarnya.⁴²

Dalam sistem ini, berpindahnya hak kepada pembeli tidak ditentukan oleh pendaftaran yang dilakukan, melainkan ditentukan oleh sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan. Maka tanpa dilakukan pendaftaran, sesuatu pemindahan hak sudah dianggap sah, apabila syarat-syarat yang bersifat materiil telah terpenuhi.⁴³

⁴¹ *Ibid*; hlm.33

⁴² *Ibid*; hlm.33

⁴³ Effendi Perangin, Op. Cit., hlm.101

c. Sistem Publikasi di Indonesia

Didalam pendaftaran tanah di Indonesia, sistem publikasi positif dan sistem publikasi negatif tidak digunakan secara murni. Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, sistem publikasi yang berlaku adalah negatif yang mengandung unsur positif, hal ini dapat diketahui dari ketentuan Pasal 19 ayat (2) huruf c, yang menyatakan bahwa pendaftaran meliputi “pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”. Pernyataan yang demikian tidak akan terdapat dalam peraturan pendaftaran dengan sistem Publikasi Negatif yang murni.⁴⁴

Dalam rangka memberi kepastian hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dalam Pasal 32 ayat (1) diberikan penjelasan resmi mengenai arti dan persyaratan pengertian “berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat” itu. Dijelaskan, bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Ini berarti,

⁴⁴ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet. I, (Jakarta : Universitas Trisakti, 2002), hlm. 89

demikian dijelaskan dalam Penjelasan Pasal tersebut, bahwa selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berperkara di pengadilan.

Pemberian perlindungan hukum kepada para pemegang sertifikat hak tersebut, dinyatakan dalam Pasal 32 ayat (2), bahwa:

“Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak yang merasa mempunyai hak atas tanah ini tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut”.

Dengan pernyataan tersebut maka makna dari pernyataan bahwa sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat dan bahwa tujuan pendaftaran tanah yang diselenggarakan adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, menjadi tampak dan dirasakan praktisnya, sungguhpun sistem publikasi yang digunakan adalah sistem negatif.

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) tersebut disertai penjelasan sebagai berikut:

“Pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA tidak menggunakan sistem publikasi positif, yang berkenaan data yang disajikan dijamin oleh Negara, melainkan menggunakan sistem publikasi negatif. Di dalam sistem publikasi negatif Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan.”

Sistem yang digunakan bukan sistem negatif murni, dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, yaitu pendaftaran dilaksanakan untuk memberikan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Demikian pula dalam ayat kedua Pasal 23, 32, dan 38 UUPA ditentukan bahwa pendaftaran yang dimaksudkan itu merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai lenyapnya hak milik, serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut. Dalam sistem negatif murni tidak akan pernyataan demikian. Pernyataan tersebut mengandung arti bahwa Pemerintah sebagai penyelenggara pendaftaran tanah harus berusaha agar sejauh mungkin dapat disajikan data yang benar dalam buku dan peta pendaftaran.

UUPA tidak memilih sistem positif karena sistem ini penyelenggaraannya memerlukan banyak waktu, tenaga, dan biaya. UUPA juga tidak menggunakan sistem negatif murni, karena dengan ini kurang memberikan jaminan kepastian hukum.

Oleh karena itu Negara Indonesia saat ini berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menggunakan sistem negatif yang bertendensi positif artinya kelemahan sistem negatif dikurangi dengan cara-cara sedemikian rupa sehingga kepastian hukum dapat tercapai.⁴⁵

4. Asas Pendaftaran Tanah

Asas dalam pengertian hukum adalah apa yang menjadi dasar dari suatu norm atau norma atau kaidah. Istilah asingnya adalah *beginssel*. Kata *beginssel* berasal dari kata kerja *beginnen*, yaitu mengawali. Jadi asas adalah apa yang mengawali suatu kaidah atau awal suatu kaidah. Dengan demikian dapat diartikan bahwa asas pendaftaran tanah merupakan suatu dasar yang dijadikan sebagai landasan untuk mengawali pelaksanaan pendaftaran tanah.⁴⁶

Bertitik tolak dari jaminan kepastian hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, maka asas pendaftaran tanah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 adalah asas publisitas dan spesialisitas.

Asas publisitas tercermin dengan adanya data-data yuridis tentang tanah seperti subyek haknya, peralihan dan pembebanannya.

⁴⁵ Effendi Perangin, *op. cit.*, hlm.97-98

⁴⁶ Bachsan Mustafa, *Hukum Agraria Dalam Perspektif*, (Bandung : CV Remadja Karya) hlm.17

Sedangkan asas spesialitas tercermin dengan adanya data fisik tentang hak atas tanah seperti berupa luas tanah, dimana letak tanah dan penunjukannya secara tegas batas-batas tanah. Asas publisitas dan asas spesialitas ini dimuat dalam suatu daftar umum guna dapat diketahui secara mudah oleh siapa yang ingin mengetahuinya.⁴⁷ Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, asas pendaftaran tanah dijabarkan lagi secara lebih rinci dalam Pasal 2 peraturan pemerintah tersebut, yang bunyi selengkapnya adalah: "Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka".

Asas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokok maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah. Ketentuan pokok yang dimaksud adalah segala persyaratan yang harus dipenuhi dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah. Dan prosedur adalah kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi pengumpulan dan pengolahan data fisik, pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembuktian haknya,

⁴⁷ Bachtiar Effendi, *op.cit.*, hlm.43

penerbitan sertifikat, penyajian data fisik dan data yuridis, serta penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Dengan adanya asas sederhana ini, diharapkan segala kegiatan tersebut diatas dapat dilaksanakan dalam waktu sesingkat mungkin dengan tetap mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas ekonomis serta kemungkinan penyelenggaranya. Sebagaimana telah digariskan dalam Pasal 19 ayat (3) UUPA, sehingga pada akhirnya anggapan masyarakat bahwa pengurusan pendaftaran tanah memerlukan waktu yang lama dan prosedur berbelit-belit secara perlahan dapat hilang dengan sendirinya.

Sedangkan asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri. Dengan ketelitian dan kecermatan dalam setiap pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah maka akan tercipta data yang benar dan akurat serta dapat ditegaskan macam hak atas tanah apakah yang melekat pada sebidang tanah dan siapa pemilik tanah tersebut, sehingga tidak akan menimbulkan sengketa-sengketa batas dan sengketa kepemilikan atau penguasaan tanah kemudian hari. Dengan demikian akan tercipta pula rasa aman bagi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Selanjutnya rasa aman ini akan memberikan

kemantapan usaha bagi pemegang hak untuk selalu menjaga kesuburan tanah dan meningkatkan produktifitas dalam pemanfaatan tanah tersebut.

Asas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan. Asas terjangkau ini sangat erat hubungannya dengan biaya pendaftaran tanah yang harus dikeluarkan masyarakat, khususnya para pemegang hak atas tanah. Asas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari. Asas mutakhir menuntut dipeliharanya data pendaftaran tanah secara terus menerus dan berkesinambungan, sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata dilapangan.

Asas terbuka dimaksudkan bahwa masyarakat bahwa dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat. Dengan demikian setiap orang yang akan melakukan perbuatan

hukum mengenai hak atas tanah, terlebih dahulu dapat memperoleh informasi mengenai data fisik dan data yuridis tanah yang bersangkutan.

5. Tujuan Pendaftaran Tanah

Tujuan pendaftaran tanah adalah segala sesuatu yang ingin dicapai dari pelaksanaan pendaftaran tanah. Secara umum tujuan dari pendaftaran tanah tidak lain adalah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

Kepastian hukum dibidang pertanahan yang dimaksud ada tercapai dengan diadakannya pendaftaran tanah yang bersifat *rechtkadaster*, yaitu yang meliputi :⁴⁸

1. Kepastian hak atas tanah, berkaitan dengan hak atas tanah apa yang dapat dimiliki diatas tanah tersebut, apakah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, atau Hak atas tanah lainnya.
2. Kepastian subyek haknya, berarti tentang kepastian pemilik sah dari hak atas tanah yang didaftarkan.
3. Kepastian obyek haknya, hal ini berkaitan dengan dimana letak, luas, dan batas-batasnya.

⁴⁸ Sudikno Mertokusumo, *Materi Pokok Hukum dan Politik Agraria*, (Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka, 1988), hlm. 95.

4. Kepastian hukumnya, artinya dengan didaftarkan hak atas tanahnya akan dapat diketahui wewenang dan kewajiban-kewajiban bagi si empunya hak tanah tersebut.

Adanya jaminan kepastian hukum dan kepastian hukum hak atas tanah inilah yang menjadi cita-cita daripada pembentukan UUPA, sebagaimana dinyatakan didalam Pasal 19 UUPA. Dan tujuan tersebut dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 sebagai penyempurna dari Peraturan Pemerintah Nomor 1961 tetap dipertahankan. Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan secara lengkap bahwa tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah adalah sebagai berikut :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas sesuatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu:

- a. Bahwa terbitnya sertifikat hak atas tanah, maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum.
- b. Tersedianya data fisik dan data yuridis bidang-bidang tanah di Kantor Pertanahan. Oleh karena itu, Kantor Pertanahan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk suatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan Negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan terkait tanah. Informasi tersebut dapat bersifat terbuka untuk umum, artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang bangunan yang ada.
- c. Untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahn dijadikan suatu hal wajar.⁴⁹

Tujuan pendaftaran tanah sebagaimana tercantum pada huruf a merupakan tujuan utama pendaftaran tanah yang diperintahkan oleh Pasal 19 UUPA. Disamping itu dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan terciptanya pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan

⁴⁹ A.P.Parlindungan, *Op.cit.*, hlm 2

rumah susun yang sudah didaftar. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang pertanahan.

Kemudian menurut Boedi Harsono mengatakan: “UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan ketentuan-ketentuan yang tegas dan terinci mempunyai tujuan yang jelas yaitu hendak menjamin kepastian hak dan memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat, baik pihak yang mempunyai tanah maupun pihak yang melakukan perbuatan hukum mengenai tanah. Tetapi hukum buatan manusia tidak dapat berjalan sendiri. Berlakunya hukum selalu memerlukan perantaraan manusia, juga hukum yang mengatur pendaftaran tanah.⁵⁰

Dengan demikian meskipun sudah terdapat ketentuan-ketentuan hukum yang jelas mengatur mengenai pendaftaran tanah masih diperlukan adanya sikap dan partisipasi aktif masyarakat yang berkepentingan serta kesungguhan dari aparat dan pejabat pemerintah yang bertugas melaksanakannya.

⁵⁰ Boedi Harsono, op.cit., hlm.95.

C. Pendaftaran Tanah Karena Pewarisan

2. Perolehan Hak atas Tanah

Perolehan hak atas tanah dan atau bangunan adalah perbuatan (disengaja) atau peristiwa hukum (otomatis/tidak disengaja) yang mengakibatkan diperolehnya hak atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan. Contoh peristiwa hukum adalah warisan karena pemilik meninggal dunia.

Perolehan hak pada dasarnya ada dua : yaitu peralihan hak dan perolehan hak baru. Peralihan hak berarti sebelum memperoleh hak, hak atas tanah dan atau bangunan tersebut sebelumnya sudah ada di “orang” lain. Karena perbuatan atau peristiwa tertentu, haknya beralih kepada subjek hukum A ke subjek hukum ke B.

Sedangkan perolehan hak baru biasanya berasal dari tanah negara kemudian diperoleh subjek pajak. Atau konversi hak, contohnya, dari hak adat menjadi hak milik.⁵¹

a. Peralihan Hak

Peralihan hak dapat terjadi pada peristiwa :

- 1) Jual beli;
- 2) tukar-menukar;

⁵¹ Miftachul Machsun, “Beberapa Persoalan yang Dihadapi atau Mungkin Dihadapi Notaris dan PPAT dalam Melaksanakan Jabatannya Berikut Solusinya”, Makalah Acara Upgrading dan Refreshing Course pada Kongres ke XX Ikatan Notaris Indonesia, Surabaya, 28 Januari 2009, hlm 3

- 3) hibah;
- 4) hibah wasiat, yaitu suatu penetapan wasiat yang khusus mengenai pemberian hak atas tanah dan atau bangunan kepada orang pribadi atau badan hukum tertentu, yang berlaku setelah pemberi hibah wasiat meninggal dunia;
- 5) waris;
- 6) pemasukan dalam perseroan atau badan hukum lainnya, yaitu pengalihan hak atas tanah dan atau bangunan dari orang pribadi atau badan kepada Perseroan Terbatas atau badan hukum lainnya sebagai penyertaan modal pada Perseroan Terbatas atau badan hukum lainnya tersebut;
- 7) pemisahan hak yang mengakibatkan peralihan, yaitu pemindahan sebagian hak bersama atas tanah dan atau bangunan oleh orang pribadi atau badan kepada sesama pemegang hak bersama;
- 8) penunjukan pembeli dalam lelang, yaitu penetapan pemenang lelang oleh Pejabat Lelang sebagaimana yang tercantum dalam Risalah Lelang;
- 9) pelaksanaan putusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap, yaitu adanya peralihan hak dari orang pribadi atau badan hukum sebagai salah satu pihak kepada pihak yang ditentukan dalam putusan hakim tersebut;

- 10) penggabungan usaha, yaitu penggabungan dari dua badan usaha atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu badan usaha dan melikuidasi badan usaha lainnya yang menggabung;
- 11) peleburan usaha, yaitu penggabungan dari dua atau lebih badan usaha dengan cara mendirikan badan usaha baru dan melikuidasi badan-badan usaha yang bergabung tersebut;
- 12) pemekaran usaha, yaitu pemisahan suatu badan usaha menjadi dua badan usaha atau lebih dengan cara mendirikan badan usaha baru dan mengalihkan sebagian aktiva dan pasiva kepada badan usaha baru tersebut yang dilakukan tanpa melikuidasi badan usaha yang lama;
- 13) hadiah, yaitu suatu perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah dan atau bangunan yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan hukum kepada penerima hadiah.

b. Pemberian Hak Baru

Pemberian hak baru dapat terjadi pada peristiwa :

- 1) kelanjutan pelepasan hak, yaitu pemberian hak baru kepada orang pribadi atau badan hukum dari Negara atas tanah yang berasal dari pelepasan hak;
- 2) di luar pelepasan hak, yaitu pemberian hak baru atas tanah kepada orang pribadi atau badan hukum dari Negara atau dari

pemegang hak milik menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Pendaftaran Peralihan Hak Karena Pewarisan

Peralihan hak atas tanah terjadi karena beralih atau dialihkan. Beralih, misalnya karena pewarisan. Sedangkan dialihkan, misalnya karena jual beli, tukar menukar, hibah dan penyertaan modal berupa bidang tanah ke dalam suatu perusahaan.⁵²

Menurut Hukum Perdata jika pemegang sesuatu hak atas tanah meninggal dunia, hak tersebut karena hukum beralih kepada ahli warisnya. Peralihan hak tersebut kepada para ahli waris, yaitu siapa-siapa yang termasuk ahli waris, berapa bagian masing-masing dan bagaimana cara pembagiannya diatur oleh Hukum Waris almarhum pemegang hak yang bersangkutan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mewajibkan pendaftaran peralihan hak karena pewarisan dalam rangka memberi perlindungan hukum kepada para ahli waris dan demi ketertiban tata usaha pendaftaran tanah agar data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan mutakhir.⁵³

⁵² Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda (Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia)*, (Bandung : CV.Mandar Maju, 2004), hlm. 221.

⁵³ Boedi Harsono, *op. cit*, hlm. 519

PP 24/1997 tidak menetapkan jangka waktu dilakukannya pendaftaran peralihan hak karena pewarisan, tetapi ada ketentuan yang membebaskan biaya pendaftaran apabila dilakukan dalam waktu enam bulan sejak tanggal meninggalnya pewaris (Pasal 61 Ayat 3).

Pengaturan pendaftaran peralihan hak karena pewarisan yang diatur PP 24/1997, yaitu :⁵⁴

- a. Untuk Bidang tanah yang *sudah didaftar* dan hak milik atas satuan rumah susun yang diwajibkan menurut ketentuan Pasal 36 PP 24/1997, wajib diserahkan oleh yang menerima hak atas tanah atau hak milik rumah susun yang bersangkutan sebagai warisan kepada Kantor Pertanahan, sertifikat yang bersangkutan, surat kematian orang yang namanya dicatat sebagai pemegang haknya dan surat tanda bukti sebagai ahli waris.
- b. Untuk bidang tanah yang merupakan warisan *belum didaftar* wajib diserahkan juga dokumen-dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 39 Ayat (1) huruf b PP 24/1997.
- c. Jika *penerima warisan terdiri dari satu orang*, pendaftaran peralihan hak tersebut dilakukan kepada orang tersebut berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris.

⁵⁴ Florianus SP Sangsun, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Cetakan kelima, (Jakarta : Visimedia, 2009), hlm. 62

- d. Jika *penerima warisan lebih dari satu orang* dan waktu peralihan hak tersebut didaftarkan disertai dengan akta pembagian waris yang memuat keterangan bahwa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun itu dilakukan kepada penerima warisan yang bersangkutan berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan akta pembagian waris tersebut.
- e. Warisan berupa hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menurut akta pembagian waris harus dibagi bersama antara beberapa penerima warisan atau waktu didaftarkan belum ada akta pembagian warisnya, didaftar peralihan haknya kepada para penerima waris yang berhak sebagai hak bersama mereka berdasarkan surat tanda bukti sebagai ahli waris dan/atau akta pembagian waris tersebut.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah yang Berasal dari Pewarisan

Berdasarkan Pasal 111 ayat 1 huruf c angka 4 PMNA/K.BPN Nomor 3 Tahun 1997 yang merupakan petunjuk bagi pendaftaran tanah apabila hendak melakukan pendaftaran peralihan hak karena warisan, terdapat tiga bentuk dan tiga institusi yang membuat *bukti/surat keterangan waris*, yaitu:

- "4) a. bagi warganegara Indonesia penduduk asli : surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia;
- b. bagi warganegara Indonesia keturunan Tionghoa: akta keterangan hak mewaris dari notaris;
- c. bagi warganegara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan."

Pasal 111 ayat 1 huruf c angka 4 PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 tersebut hanya menyangkut peristiwa dalam hal berkaitan dengan pendaftaran tanah.

Penjelasan Pasal 42 ayat (i) PP Nomor 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah untuk keperluan peralihan hak atas tanah karena pewarisan menyatakan bahwa:

"Peralihan hak karena pewarisan terjadi karena hukum pada saat pemegang hak yang bersangkutan meninggal dunia. Dalam arti bahwa sejak itu para ahli waris menjadi pemegang haknya yang baru.

Mengenai siapa yang menjadi ahliwaris diatur dalam Hukum Perdata yang berlaku bagi pewaris. (...)".

1. Pelaksanaan Pembuatan Surat Keterangan Waris Bagi Golongan Penduduk Bumiputra/Warga Negara Indonesia Penduduk Asli

Selama ini pembuatan Surat Keterangan Waris bagi warganegara Indonesia penduduk asli adalah kewenangan *regent* atau kepala pemerintah setempat. Pembuktian sebagai ahliwaris dibuat dibawah tangan, bermeterai oleh para ahli waris sendiri dengan 2 (dua) orang saksi dan diketahui atau dikuatkan oleh Lurah/Kepala Desa dan Camat setempat sesuai dengan tempat tinggal terakhir pewaris. Dalam pembuatan Surat Keterangan Waris terdapat dua bentuk :

- a. Bentuk pertama diterbitkan dan ditandatangani langsung oleh camat setempat atas dasar surat pernyataan ahli waris yang bersangkutan, lengkap dengan memakai kepala dan nomor surat dinas Kantor Camat.
- b. Bentuk kedua dibuat dan ditandatangani bersama oleh para ahli waris (janda atau duda dan anak-anak pewaris), dikuatkan Lurah setempat dan diketahui oleh Camat.

Bentuk kedua inilah yang sering digunakan sebagai surat keterangan waris sebagai surat kematian yang diterbitkan oleh kepala desa/lurah., sehingga dapat digunakan untuk dan menjadi

dasar serta awal bagi kelanjutan dibuatnya Akta Pembagian Harta Peninggalan (APHB) sebagai prasyarat proses peralihan hak atas tanah karena pewarisan di Kantor Pertanahan.

Surat Keterangan Waris ini secara umum hanya berisikan keterangan dan pernyataan dari para ahli waris bahwa mereka adalah benar-benar merupakan ahli waris yang sah dari Pewaris yang meninggal dunia. Dibuat dibawah tangan yang dikuatkan dan/atau dikeluarkan oleh Kelurahan dan diketahui/dikuatkan oleh Camat. Syarat-syarat lain yang diperlukan adalah :⁵⁵

- a. Surat Pengantar dari RT dan RW (untuk dikuatkan/dikeluarkan di kelurahan
- b. Surat Keterangan dari Kelurahan (untuk dikuatkan/dikeluarkan di kecamatan) beserta data-data pendukung yang dimohonkan pewaris
- c. Surat kematian Pewaris
- d. Copy KTP Pewaris
- e. Copy KTP para ahli waris atau kuasanya
- f. Kartu keluarga

Berdasarkan data yang ada di kelurahan Gabahan & Kelurahan Kranggan Kodya Semarang, bahwa pembuatan Surat

⁵⁵ Burhan Arifin dan Sofyan Ali , *Wawancara*,Lurah Gabahan dan Lurah Kranggan Kodya Semarang, (Semarang : 1 Juni 2009)

Keterangan Waris masih didasarkan pada perbedaan golongan penduduk. Untuk wilayah yang penduduknya mayoritas dari golongan Tionghoa maka pembuatan Surat Keterangan Waris di kelurahan/kecamatan relatif lebih sedikit, contohnya seperti di Kelurahan Kranggan.

Tabel 1
Data Pembuatan Surat Keterangan Waris Golongan
Bumiputera Tahun 2007-2009

Kelurahan/Kecamatan	2007	2008	2009
Gabahan	32	18	5
Kraggan	5	3	-
Kecamatan Semarang Tengah	32	18	5

Sumber Data Primer : Kel. Gabahan & Kranggan, Kec. Semarang Tengah

Kedudukan Kepala Desa/Lurah hanya sebagai 'saksi' dalam membuat surat keterangan waris bagi golongan penduduk asli. Sedangkan Camat berkedudukan sebagai pejabat 'yang menguatkan' dari surat keterangan waris tersebut diatas.

Lurah/Camat sebagai pejabat administratif seharusnya belum dapat menguatkan Surat Keterangan Waris bagi golongan penduduk selain WNI asli karena dasar yang masih dipakai oleh Lurah/Camat tersebut adalah peraturan pasal 111 PMA/BPN No 3 Tahun 1997 yang berkaitan dengan proses pendaftaran tanah. Sementara

peraturan dari Bupati/Walikota sebagai badan atau pejabat administratif negara belum ada yang mengaturnya.

Kesulitan atau hambatan yang pernah dihadapi Lurah/Camat dapat penulis gambarkan dari hasil wawancara sebagai berikut .⁵⁶

- a. Warga Negara Indonesia Pribumi Muslim ingin membagi harta peninggalan orangtuanya dengan mempergunakan SKW yang diterbitkan Camat.Camat jelas tidak akan menerbitkan SKW tersebut meskipun mengetahui betul bahwa warganya tersebut (ahli waris) adalah seorang Muslim, sehingga Camat akan memberikan SKW yang menyatakan hanya istri dan kedua anak si pewaris saja yang berhak sebagai ahli waris. Orientasi hanya didasarkan Hukum Adat yang berlaku umum. Bunyi SKW akan menjadi lain bila diterbitkan oleh pengadilan Agama yang akan memberikan hak waris kepada janda dan kedua anak perempuannya serta Ibu dan saudara laki-laki dari pewaris.
- b. Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa sudah menikah dengan penduduk Warga Negara Indonesia asli/pribumi dan masuk Islam ingin membuat Surat Keterangan Waris di Kelurahan.Ditolak oleh pihak kelurahan dan disarankan untuk membagi harta peninggalan orangtua/pewaris dengan

⁵⁶ Burhan Arifin, dan Drs.Isdiyanto , *Wawancara*,Lurah Gabahan & Camat Semarang tengah, (Semarang : 1 Juni 2009)

mempergunakan notaris. Warga Negara Indonesia keturunan tersebut merasa ada diskriminasi

Kesulitan lain yang dihadapi adalah dalam penentuan tarif atau biaya pembuatan Surat Keterangan Waris, tidak ada acuan/peraturannya. Sehingga Lurah/Camat tidak dapat menentukan berapa besarnya biaya yang harus dikeluarkan oleh ahli waris. Karena tentu saja akan berbeda dengan bila terjadi jual beli tanah.

Selain kelemahan tersebut diatas, berdasarkan hasil wawancara dan analisa, seringkali Surat Keterangan Waris yang dibuat oleh para ahli waris atau kuasanya tidak di buat di tempat /domisili terakhir pewaris meninggal, tetapi dibuat di domisili terakhir para ahli waris /kuasa berada.

2. Pelaksanaan Pembuatan Surat Keterangan Waris Bagi Golongan Tionghoa

Kewenangan pembuatan Surat Keterangan Waris bagi mereka yang tunduk pada hukum waris yang diatur dalam KUHPerd didasarkan pada asas konkordansi dengan Pasal 14 ayat 1 dan 3 *Wet op de Grootboeken der Nationale Schuld* (S.1931-105) di Nederland yang kemudian diterima sebagai doktrin dan yurisprudensi di Indonesia dan dianggap sebagai hukum kebiasaan.

Adapun terjemahan bebas dari Pasal 14 ayat 1 dan ayat 3 *Wet op de Grootboeken der Nationale Schuld* adalah sebagai berikut:

Pasal 14 ayat (1):

"Para ahliwaris atau dalam hal seseorang sesuai dengan pasal 524 BW (Ned) dengan keputusan pengadilan dinyatakan diduga meninggal, yang diduga ahliwaris daripadanya, yaitu mempunyai suatu hak terdaftar dalam buku-buku besar utang-utang nasional, harus membuktikan hak mereka dengan suatu keterangan hak waris setelah kematian atau diduga meninggalnya pewaris dibuktikan"⁵⁷

Pasal 14 ayat (3):

"Jika suatu warisan terbuka dinegeri ini (Nederiand), keterangan hak waris dibuat oleh seorang notaris. Akta yang dibuat dari keterangan ini harus dikeluarkan in original"⁵⁸

Sebenarnya *Wet op de Grootboeken der Nationale Schuld* bukan undang-undang yang khusus mengatur wewenang notaris dalam pembuatan Surat Keterangan Waris/Keterangan Hak Waris, namun di dalam praktek dianggap sebagai dasar hukum kewenangan notaris dalam pembuatan Keterangan Hak Waris. Menurut Tan Thong Kie selama ini "Pembuatan keterangan waris oleh seorang notaris di Indonesia tidak mempunyai dasar dalam undang-undang di

⁵⁷ De erfgenamen of ingeval overeenkomstig artikel 524 BW rechtsvermoeden van overlyden is uitgesproken, de vermoedelijke erfgenamen van hem, te wiens nams eenig recht in de Grootboeken staat geschreven, moeten van hun recht doen blijken door overlegging van eene verklaring van erfrecht, nodal het overlijden ofvermoedelijk overlijden van den erflater is aangetoond".

⁵⁸ Indien de nalaznschap hier te lande iv opengevallen zal de verkiaring van erfrecht worden afgelegd door eenen notaris. de van die verklaring op te maken akte zal in originals worden uitgegeven

Indonesia"⁵⁹. Demikian pula pendapat dari Ting Swan Tiong⁶⁰ dan Oe Siang Djie Akibatnya di dalam praktek ditemukan bermacam-macam bentuk KHW.

Berdasarkan hasil wawancara tanggal 28 Mei 2009, oleh Notaris Suyanto,SH selaku Ketua Ikatan Notaris Indonesia (INI Jawa Tengah) bagi warganegara Indonesia keturunan Tionghoa bentuk Keterangan Hak Mewaris selama ini dibuat dalam bentuk akta Keterangan Mewaris yang berupa :

- a. Suatu keterangan di bawah tangan yang dibuat oleh notaris
- b. Dalam bentuk minuta dari keterangan yang diberikan oleh para saksi, sedangkan Keterangan Hak Mewaris dalam bentuk keterangan dibawah tangan yang dibuat notaris. Bentuk surat keterangan sedemikian tidak masuk dalam golongan akta otentik menurut ketentuan Pasal 1868 KUHPerd dimana akta otentik adalah akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang untuk itu dalam bentuk yang ditetapkan oleh Undang-Undang dan dalam wilayah kewenangannya. Lagipula kekuatan pembuktiannya tetap sebagai akta di bawah tangan.

⁵⁹ Tan Thong Cie, *Studi Notarial dan Scrba-Serbi Praktek Notaris*, (Jakarta ; P.T. Ichtiar,1994) hal 362.

⁶⁰ Ting Swan Tiong, *Pcmbuklian Hak atas Harta Peninggalan*, (Media Notarial, No.6-7, April 1988), hal.11

- c. Dengan minuta yang isinya adalah keterangan yang diberikan oleh saksi dan kesimpulan berupa siapa ahli waris dan bagian warisnya diberikan oleh notaris dengan alasan untuk memudahkan pemegang protokol untuk membuat salinan jika di kemudian hari ada yang memintanya.

Beberapa hal-hal penting yang harus diperhatikan dalam membuat keterangan waris notariil ini, terutama harus dicantumkan dalam keterangan waris yaitu :

- a. nama, nama kecil, serta tempat tinggal pewaris
- b. nama, nama kecil, tempat tinggal dan jika masih dibawah umur, tanggal dan tahun kelahiran mereka yang mendapat hak dengan menyebutkan bagian mereka menurut undang-undang, dan surat wasiat atau surat pemisahan dan pembagian.
- c. Sedapat mungkin nama, nama kecil dan tempat tinggal wakil anak-anak di bawah umur (yaitu wali, pemegang kekuasaan orangtua), termasuk para pengurus khusus
- d. Suatu perincian tepat surat warisan, atau dalam hal pewarisan menurut UU, hubungan antara pewaris dengan ahli waris, yang mendaji dasar diperolehnya hak
- e. Serta pernyataan pejabat yang membuat keterangan waris bahwa dia telah menyakinkan diri atas kebenaran dari apa yang ditulisnya.

Notaris harus lebih meneliti dokumen-dokumen yang dilampirkan yang nantinya menjadi dasar penentuan bagian hak waris, termasuk meneliti tanggal-tanggal peristiwa hukum yang tercatat dalam dokumen-dokumen asli/akte-akte catatan sipil, misalnya apakah tanggal dilahirkannya seseorang terjadi sebelum/setelah perkawinan sah. Dapat terjadi tanggal-tanggal telah salah dicatat, misalnya tanggal lahir pada akte kelahiran dibuat berdekatan sehingga terjadi 2 kelahiran dalam waktu kurang dari 7 bulan dari seorang ibu yang sama.

Dalam hal demikian notaris harus lebih hati-hati, apakah hal tersebut sesuai dengan fakta yang ada. Bila dirasakan ada penggelapan data/kesalahan pencatatan/pemalsuan akte/isi akte tidak benar, notaris sebaiknya menolak membuat keterangan hak mewaris, atau paling tidak menganjurkan agar akte-akte "bermasalah" tersebut dibereskan terlebih dahulu. Begitu pula tentang kesalahan pencatatan kelahiran pada kantor catatn sipil.⁶¹

Sekalipun UU No 1/1974 berpendapat bahwa perkawinan sah menurut agama masing-masing, namun ketelitian seorang notaris tetap diperlukan untuk membuat keterangan hak waris. Akte nikah

⁶¹ Suyanto, *Wawancara*, Notaris & PPAT sekaligus Ketua INI Jateng, (Semarang: 28 Mei 2009)

yang dibuat/dikeluarkan oleh pejabat agama belum tentu dapat diterima juga sebagai bukti yang benar.

Dalam rangka pembuatan keterangan hak waris, persyaratan yang harus diajukan oleh para ahli waris adalah sebagai berikut⁶²:

- a. Copy identitas ahli waris
- b. Akte kelahiran
- c. Akte WNI (SKBRI) pewaris dari ahli waris
- d. Akte Perkawinan (buku Nikah)
- e. Akte perceraian (bila ada)
- f. Akte Kematian
- g. Akte lahir anak-anak dan akte kematian anak-anak (bila ada)
- h. Kartu keluarga
- i. Testamen yang pernah dibuat di hadapan notaris.

Untuk memastikan apakah wasiat itu berlaku atau tidak dengan terlebih dahulu mengecek pada seksi Daftar Wasiat pada Departemen Hukum dan HAM. Bila tidak ada Daftar Wasiat maka akte Keterangan Hak Waris dapat dibuat oleh notaris, bila ternyata ada daftar wasiat maka notaris yang bersangkutan harus melakukan pengecekan ke notaris yang membuat daftar wasiat., dan mengirimkan surat untuk mendapatkan turun wasiat dari Departemen Hukum dan HAM dalam jangka waktu 2-3 minggu.

⁶² Umi Palupi, *Wawancara*, Notaris & PPAT, (Semarang: 3 Juni 2009)

Menghadirkan bukan saja semua ahli waris yang menerangkan semua di bawah sumpah, juga 2 orang saksi yang mempunyai hubungan darah terdekat dengan pewaris/almarhum atau yang mengenal betul almarhum sejak lama bahkan sebelum menikah, yang dapat memberikan kesaksian kebenaran bahwa almarhum mempunyai berapa orang istri dan berapa orang anak, atau tidak mempunyai ahliwaris golongan satu tetapi mempunyai saudara-saudara kandung, dan seterusnya yang membuat akte Keterangan dalam bentuk notariil. Dari keterangan dibawah sumpah oleh 2 orang saksi tersebut diperoleh data-data bagi pembuatan surat keterangan hak mewaris dibuat dalam bentuk di bawah tangan, tetapi mempunyai kekuatan sebagai akte resmi dari notaris yang berdasarkan pengetahuan dalam hukum waris telah dapat menguraikan siapa saja ahli waris dan berapa bagian-bagiannya. Akte keterangan hak waris dibuat mengikuti model akte di bawah tangan karena tidak mungkin dapat diterima seorang notaris menjadi penghadap dalam akte yang dibuatnya sendiri dan menguatkan keterangannya dalam suatu relas akte tentang hal-hal yang diterangkan atau dinyatakannya sendiri.

Berdasarkan data yang diperoleh, pembuatan Akte Keterangan Hak Mewaris di notaris masih diberlakukan bagi golongan Tionghoa. Dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 2
Data Pembuatan Akte Keterangan Hak Mewaris
Tahun 2007-2009

Notaris	2007	2008	2009
Suyanto	13	11	2
Umi Palupi	8	5	2

Sumber Data Primer : Kantor Notaris Suyanto dan
 Notaris Umi Palupi

Dalam menghadapi klien yang ingin membuat surat wasiat dan baginya tidak berlaku Hukum Waris dalam KUHPer tetapi yang bersangkutan ingin agar kelak orang-orang yang menjadi ahli warisnya adalah orang-orang yang disebutkan menurut ketentuan Hukum perdata, maka notaris sebaiknya lebih dahulu menjelaskan menurut status yang bersangkutan sebagai Warga Negara Indonesia yang menikah sah/tidak. Bila menikah sah ahliwarisnya adalah ahli waris golongan satu(suami/istri dan anak-anak) dengan bagian yang sama yang berasal dari harta warisan dengan memperhatikan hak pasangan hidup atas $\frac{1}{2}$ bagian dari harta bersama.

Dalam hal tersebut maka notaris kemudian diminta membuat Keterangan Hak Mewaris dengan didahului pembuatan akte keterangan terlebih dahulu.

3. Pelaksanaan Pembuatan Surat Keterangan Waris bagi golongan Timur Asing

Kewenangan College van Boedelmeesteren dari Balai Harta Peninggalan (Weeskamer) untuk Keterangan Hak Waris bagi warganegara Indonesia keturunan Timur Asing selainnya Timur Asing Tionghoa diatur dalam Pasal 14 ayat 2 Ordonnantie tanggal 22-7-1916, S. 1916-517 diubah L.N. 1931 no. 168 dan L.N. 1937 No. 611.⁶³. Adapun keberadaan Balai Harta Peninggalan secara struktural kelembagaan merupakan lembaga pemerintah (eksekutif) yang berada dalam ruang lingkup Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia yang melaksanakan urusan pemerintah. Maksud dan tujuan dibentuk Balai Harta Peninggalan pada mulanya hanya menampung pengurusan harta kekayaan bagi orang-orang Belanda yang ada di Indonesia, yang ditinggalkan oleh mereka untuk kepentingan anak-anaknya terutama anak yang dibawah umur dan ahli warisnya. Selain itu adalah untuk mengurus harta peninggalan atau harta kekayaan yg ditinggalkan termasuk didalamnya yaitu memelihara jangan sampai harta peninggalan tersebut terlantar, mewakili dan melindungi kepentingan anak dibawah umur dan juga mewakili serta melindungi kepentingan orang yang terkena hukum dalam perhatian orang-orang

⁶³ Instruktie voor de Weeskamers in Indonesia (Ordonnantie van 5 October 1872, S.72 - 166)

secara otomatis menurut hukum berada di bawah pengampuan karena adanya putusan yang tidak dapat menjalankan kepentingannya sendiri.

Menurut sejarah, berdasarkan Instruksi Gubernur Jendral 1 Oktober 1624 berkedudukan di Jakarta, pada awalnya BHP didirikan untuk melayani kebutuhan anggota VOC. Seiring dengan berkembangnya VOC, maka berturut-turut didirikan BHP yaitu Banda 1678, Ambon 1694, Ternate 1696, Semarang 1763, Padang 1739 dan Surabaya 1809.

Dengan Besluit Kerajaan Belanda tgl 4 Juni 1921 No.60 (stb.1921 No.489) ditetapkan bahwa dalam wilayah hukum dari tiap-tiap Raad van Justitie dibentuk sebuah Balai Harta Peninggalan yang tempat kedudukannya dan wilayah kerjanya diatur Gubernur Jendral. Kemudian Stb 1929 No.41 jo 127. Balai Harta Peninggalan hanya ada di Jakarta, Surabaya, Padang, Unung Pandang dan Medan. Balai Harta Peninggalan di Bandung, Yogyakarta dan Malang dihapuskan dan ditentukan bahwa Balai Harta Peninggalan, Jakarta, Semarang, Surabaya masing-masing dalam wilayah kerjanya meneruskan pekerjaan dari Balai Harta Peninggalan Bandung, Jojya dan Malang yang telah dihapuskan.

Selanjutnya dalam Stbl 1934 No 28 diperintahkan kepada Balai Harta Peninggalan Medan untuk melaksanakan kewajiban-kewajiban

dan pekerjaan-pekerjaan Balai Harta Peninggalan di Padang dan Balai Harta Peninggalan Surabaya diperintahkan untuk melaksanakan pekerjaan dan kewajiban Balai Harta Peninggalan Ujung Padang. Akan tetapi perintah kepada Balai Harta Peninggalan Surabaya tersebut kemudian dihapuskan dengan Stb 1948 No 35, karena Negara Indonesia Timur pada waktu itu telah membentuk Balai Harta Peninggalan sendiri dengan Stb 1947 No 9 berkedudukan di Ujung Padang dengan perwakilan di Manado, Ambon dan Denpasar.

Kemudian Balai Harta Peninggalan di Ujung Padang dihapus dengan Surat Keputusan Menteri Kehakiman tanggal 12 Oktober 1964 tgl J.A 10/II/24 dan tugas-tugas dialihkan kepada Pengadilan Negeri setempat dalam wilayah bekas Balai Harta Peninggalan Ujung Padang

Akhirnya tahun 1976 Menteri Kehakiman merasa perlu membentuk kembali Balai Harta Peninggalan di Ujung Padang beserta perwakilan-perwakilannya, maka dengan Surat Keputusan Menteri Kehakiman tanggal 23 Oktober 1976 NJ.S 4/91 telah dibentuk Balai Harta Peninggalan di Ujung Padang.

Dengan demikian sampai saat ini ada 5 Balai Harta Peninggalan (*wesskamer*) di Indonesia yaitu Jakarta, Semarang, Surabaya, Medan dan Ujung Padang. Masing-masing dengan perwakilan-perwakilan yang berkedudukan dan

wilayah kerjanya ditetapkan Menteri Kehakiman sesuai dengan Pasal 40 Instruksi Balai Harta Peninggalan Ind Stb 1872 No.166 (Instruktie voor de Weeskamers in Indonesie) (Ord. 5 Oktober 1872) S. 1872-166 (berlaku 1 Juli 1873) yang masih berlaku sampai sekarang dan seorang anggota utusan Balai Harta Peninggalan Medan yang berkedudukan di Padang (Dirjen PerUU,1976,1-10) . Selain diatur KUHPer (stb 1874 No.23) Balai Harta Peninggalan juga diatur dalam peraturan rumah tangga BHP dan Budel (Bijl No 5849) Peraturan Dewan Perwalian (Stb 1927 No.382) dan dalam beberapa Surat keputusan Menteri Kehakiman.

Balai Harta Peninggalan merupakan unit pelaksana penyelenggara hukum di bidang harta peninggalan, perwalian dan kepailitan dalam lingkungan Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia yang berada di bawah & bertanggungjawab kepada Direktur perdata.

Tugas Balai Harta Peninggalan mewakili dan mengurus kepentingan orang-orang yang terkena hukum atau keputusan hakim tidak dapat menjalankan sendiri kepentingannya berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku.

Sesuai dengan pasal 4 (1) dari instruksi warde gouvernement land mates, Stb 1916 No.517 dari Intruksi Balai Harta Peninggalan

tersebut di atas, bahwa diperlukan Surat Keterangan Waris dari Balai Harta Peninggalan bagi golongan penduduk Timur Asing untuk proses balik nama para ahli waris. Selain itu digunakan untuk mendaftarkan dan membuka surat wasiat. Pendaftaran dimaksud adalah pencamtuman surat wasiat dalam register yang ditentukan. Sedangkan membuka adalah dibuatkannya berita acara keadaan wasiat dan isinya. Selain fungsi di atas Surat Keterangan Waris sebagai surat keterangan dalam kaitan untuk proses setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan harus dibuktikan dengan suatu akta yg dibuat oleh dan dihadapan PPAT.

Meskipun tidak ada ketentuan khusus yang mengatur hubungan antara Balai Harta Peninggalan dan PPAT, namun layaklah bila kedua instansi ini saking berkoordinasi, karena sangat mungkin terjadi pengalihan atau pembebanan atas hak atas tanah dari anak yang belum dewasa oleh walinya. Keadaan demikian hanya dapat dipantau dengan kerjasama antara dua lembaga tadi. Dasar hukum yang digunakan Balai Harta Peninggalan selain ketentuan Stb 1916 dalam kaitan proses pendaftaran tanah adalah Surat dari Mahkamah Agung RI tanggal 8 mei 1991 nomor MA/Kumdil/171/V/K/1991 yang ditujukan kepada para Ketua Pengadilan Tinggi, Ketua Pengadilan Tinggi

Agama, Ketua Pengadilan Negeri dan Ketua Pengadilan Agama se Indonesia berhubungan dengan surat MA RI tanggal 25 Maret 1991 Nmor KMA/041/III/1991, telah menunjuk Surat Edaran tanggal 20 Desember 1969 Nomor Dpt/2/63/12/69 yang diterbitkan oleh Direktorat Agraria Direktorat pendaftaran Tanah (Kadaster) di Jakarta yang menyatakan bahwa guna keseragaman dan berpokok pangkal dari penggolongan penduduk yang pernah dikenal sejak sebelum merdeka hendaknya Surat Keterangan Hak Waris (SKHW) untuk Warga Negara Indonesia itu :

- a. Golongan Keturunan Eropah (Barat) dibuat oleh Notaris
- b. Golongan penduduk asli Surat Keterangan oleh Ahli Waris, disaksikan Lurah/Desa dan diketahui oleh Camat
- c. Golongan Keturunan Tionghoa oleh Notaris
- d. Golongan Timur Asing bukan Tionghoa oleh Balai Harta Peninggalan (BHP)

Proses pelaksanaan pendaftaran Surat Keterangan Waris di Balai Harta Peninggalan Semarang adalah sebagai berikut .⁶⁴

- a. Permohonan secara tertulis dari ahli waris atau kuasanya
- b. Copy KTP (Identitas pewaris dan ahli waris)
- c. Copy Surat nikah dari pewaris

⁶⁴ Prawoto SH,M.Hum, *Wawancara*, Anggota Tekhnis Hukum Balai Harta Peninggalan Semarang, (Semarang : 1 Juni 2009)

- d. Surat kelahiran anak-anak atau ahli waris
- e. Surat Kematian dari Kelurahan/domisili terakhir pewaris meninggal
- f. Objek warisan, objek yang dimohonkan hak waris, misalnya tanah (berarti copy sertifikat)
- g. Surat pendaftaran wasiat dari seksi pendaftaran. Surat ini wajib dilakukan karena akan digunakan untuk membuka wasiat, jika memang dikemudian hari terdapat surat wasiat dari golongan Timur Asing ini. Bagian ahli waris porsinya akan berbeda dengan ahli waris yang memang tidak ada surat wasiat. Pengecekan dilakukan di Daftar Wasiat di Departemen Hukum dan HAM RI. Perbedaan Daftar Wasiat yang dilakukan notaris adalah pada bagian yang akan diperoleh ahli waris. Daftar wasiat yang dilakukan notaris sesuai yang tercantum dalam daftar wasiat, sementara pada golongan Timur Asing berbeda. Ahli waris pada golongan Timur Asing akan mendapatkan bagian maksimal = $\frac{1}{3}$ untuk wasiat.
- h. Setelah kelengkapan data-data diatas terpenuhi, maka Balai Harta Peninggalan akan membuat Berita Acara Penghadap dan Berita Acara Penyumpahan yang akan ditandatangani oleh pemohon/ahli waris atau salah satu pemohon, tidak ada kewajiban para ahli waris menghadap semua ketika dilakukan penyumpahan. Kegunaan dari Berita Acara Penghadap dan Berita Acara penyumpahan adalah supaya para pihak sendiri yang bertanggungjawab bila Surat

Keterangan Waris disalahgunakan. Dalam catatan apabila terdapat kekeliruan Surat Keterangan Waris ini dapat dicabut.

Hambatan atau kendala yang dihadapi Balai Harta Peninggalan Semarang dalam melakukan proses penerbitan Surat Keterangan Waris ini adalah sebagai berikut :

- a. Penghadap (ahli waris golongan Timur Asing) banyak yang tidak melakukan pencatatan perkawinan sehingga tidak memiliki akte perkawinan, sehingga membutuhkan proses yang lebih lama lagi untuk mendapatkan Surat Keterangan Waris.
- b. Faktor lokasi Balai Harta Peninggalan yang relatif terbatas. Dari data yang diperoleh bahwa golongan penduduk keturunan Timur Asing yang mengajukan permohonan SKW ini lebih didominasi oleh golongan penduduk berasal dari daerah/wilayah Pekalongan atau Solo.

Dari data yang diperoleh di Balai Harta Peninggalan Semarang Tahun 2007-2008, tugas BHP dalam pembuatan SKWH tergolong relatif tinggi disamping tugas-tugas BHP yang lain. Pada tahun 2007 ada 55 berkas, sedangkan tahun 2008 terdapat 38 berkas pembuatan SKW. (lihat lampiran 1 dan lampiran 2).

4. Penggunaan Surat Keterangan Waris Sebagai Dasar Pengalihan dan Perolehan Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan

Menurut ketentuan yang tercantum dalam pasal 94 Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No.3 Tahun 1997 disebutkan bahwa perubahan data yuridis sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) salah satunya adalah berupa peralihan hak karena pewarisan.

Di dalam Penjelasan Pasal 42 PP 24/1997 tentang Pendaftaran tanah disebutkan :

- a. Peralihan hak terjadi ketika pewaris meninggal dunia
- b. Penetapan ahli waris yang berhak, diatur dalam hukum perdata yang berlaku bagi pewaris
- c. Surat tanda bukti sebagai ahli waris dapat berupa akta keterangan hak mewaris, surat penetapan ahli waris dan surat keterangan ahli waris

Pewarisan merupakan peristiwa hukum yang mengakibatkan berubahnya data yuridis dan data fisik yang merupakan dokumen pertanahan atau warkah. Dokumen pertanahan (warkah), merupakan kumpulan bukti-bukti yuridis dan fisik yang membuktikan adanya *Hak Kepemilikan Orang atas Tanah* Bagi Pemilik Tanah, pembuktiannya berupa *Sertipikat Hak Atas Tanah*

Peralihan hak karena pewarisan terjadi karena hukum pada saat pemegang hak yang bersangkutan meninggal dunia. Dalam arti bahwa sejak saat itu para ahli waris menjadi pemegang haknya yang baru. Pendaftaran peralihan hak karena pewarisan juga diwajibkan dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada para ahli waris dan demi ketertiban tata usaha pendaftaran, agar data yang tersimpan dan disajikan selalu menunjukkan keadaan yang mutakhir.

Surat tanda bukti sebagai ahli waris dapat berupa akta keterangan Hak Mewaris, atau surat Penetapan Ahli waris atau surat keterangan ahli waris. Dokumen yang membuktikan adanya hak atas tanah pada yang mewariskan diperlukan karena pendaftaran peralihan hak ini baru dapat dilakukan setelah pendaftaran untuk pertama kali hak yang bersangkutan atas nama yang mewariskan.

Apabila dari akta pembagian waris yang dibuat sesuai dengan ketentuan yang berlaku bagi ahli waris sudah ternyata suatu hak yang merupakan harta waris jatuh pada seseorang penerima warisan tertentu, pendaftaran peralihan haknya dapat langsung dilakukan tanpa alat bukti peralihan hak lain, misalnya akta PPAT.

Dasar Hukum yang digunakan dalam proses pengalihan dan perolehan hak atas tanah di Kantor Pertanahan adalah sebagai berikut

:

- a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
- b. Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 Jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2000.
- c. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- d. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.
- e. Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.
- f. Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No.600-1900 Tanggal 31 Juli 2003.

Persyaratan pelaksanaan pendaftaran tanah karena pewarisan di kantor pertanahan adalah sebagai berikut :⁶⁵

- a. Surat Permohonan.
- b. Sertipikat Asli.

⁶⁵ Priyanto, *Wawancara*, Kepala Seksi HTPT BPN Kota Semarang, (Semarang : 1 Juni 2009)

- c. Surat Keterangan kematian atas nama pemegang hak dari kepala Desa / Lurah tentang tanggal pewaris waktu meninggal dunia atau rumah sakit atau instansi lain yang berwenang.
- d. Asli surat keterangan waris (Apabila waris diikuti peralihan hak dan asli surat keterangan waris telah dilekatkan pada minut akta, maka yang diserahkan cukup fotocopy yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang) dengan berpedoman pada empat kategori :
 - 1) Golongan keturunan Tionghoa dibuat oleh Notaris.
 - 2) Golongan Timur Asing dibuat oleh Balai Harta Peninggalan atau Pengadilan Negeri atau Pengadilan Agama.
- e. WNI asli dibuat oleh para ahli waris yang dikuatkan oleh Lurah / Kepala Desa dan camat dengan dua orang saksi.
- f. Perkawinan antar golongan dibuat oleh Notaris.
- g. Surat kuasa (jika yang mengajukan permohonan bukan ahli waris yang bersangkutan).
- h. Identitas dari para ahli waris dan penerima kuasa (fotocopy KTP dan KK yang masih berlaku dan dilegalisir oleh pejabat berwenang apabila akan dialihkan kepada pihak lain, sedangkan salah satu ahli waris tidak diketahui alamatnya maka semua ahli waris yang ada membuat pernyataan tersediri bahwa segala hal yang timbul dibebankan kepada ahli waris yang ada tersebut atau ijin menjual berdasarkan penetapan Pengadilan Negeri).

i. SPPT PBB tahun berjalan.

j. Surat Setor BPHTB

Pihak yang berhak menerbitkan Surat Keterangan Kewarisan tersebut masih didasarkan pada Edaran dari Direktorat Pendaftaran Tanah tanggal 20 Desember 1969 Nomor DPT/12/63/69 yang menyatakan masih berlakunya penggolongan. Dengan berbekal surat keterangan waris tersebut, maka dapat dilakukan pendaftaran atas nama semua ahli waris, atau jika diantara ahli waris ada perdamaian maka harus dibuat akta pemisahan harta warisan oleh PPAT. Jika sertifikat tersebut sudah atas nama para ahli waris dan kemudian diletakkan diatas nama seseorang maka harus dibuatkan akta PPAT .

Pemilikan tanah secara warisan ini dapat dikelompokkan berdasarkan kondisi perolehannya, yaitu :

a. Sertifikat masih terdaftar atas nama Pewaris dan akan dibalik nama ke seluruh ahli waris.

Misalnya seorang bernama A misalnya memiliki sebidang tanah. Amir memiliki isteri (B) dengan dua orang anak (C dan D). Kemudian A meninggal pada tahun 2007 dan tak lama kemudian D meninggal tahun 2008. D memiliki satu orang anak (D1) yang masih hidup. Dengan meninggalnya A, jika tanah tersebut akan di balik nama ke atas nama seluruh ahli waris dari A, yaitu: B, C, dan

D1 (sebagai pengganti dari D). Setiap terjadinya kematian, maka yang harus dilakukan adalah :

- 1) pembuatan surat kematian dari kelurahan (untuk pribumi) dan dengan akta Notaris (untuk WNI keturunan).
 - 2) Pembuatan SKW, karena pewarisnya ada dua orang, yaitu A dan D, maka SKW dibuat dua buah atas nama keduanya.
 - 3) Pembayaran BPHTB waris sebesar $\{(NJOP - \text{nilai tidak kena pajak untuk waris}) \times 5\% \} \times 50\%$
 - 4) balik nama ke seluruh ahli waris (B, C, dan D1).
- b. Sertifikat masih terdaftar atas nama pasangan pewaris (suami/isteri pewaris).

Sertifikat terdaftar atas nama A, namun isterinya (B) meninggal dunia. Sedangkan anak mereka ada dua orang, yaitu C dan D. Karena tanah tersebut terdaftar atas nama orang yang masih hidup, maka atas sertifikat tanah tersebut tidak perlu dilakukan balik nama ke seluruh ahli waris, seperti yang telah diuraikan pada point sebelumnya. Pembuatan Surat Keterangan Waris (untuk pribumi) oleh lurah/Camat dan Surat Keterangan waris secara Notariil (untuk WNI keturunan). Karena sebagian dari tanah tersebut adalah harta bersama, maka jika ingin dilakukan penjualan atau misalnya tanah tersebut akan dijadikan sebagai agunan di bank,

maka seluruh ahli waris yang lain (dalam kasus di atas: Cici dan Didi) harus hadir untuk memberikan persetujuan.

Dalam hal salah seorang ahli waris (Didi misalnya) tidak bisa hadir di hadapan Notaris pembuat akta tersebut (karena berada di luar kota), maka Didi dapat membuat Surat Persetujuan di bawah tangan yang dilegalisir notaris setempat atau dibuat Surat persetujuan dalam bentuk akta notaris.

- c. Sertifikat sudah terdaftar atas seluruh ahli waris dari pewaris (sudah dibalik nama), namun akan di lepaskan ke salah seorang ahli waris saja.

Sebagai contoh: sertifikat atas nama A. Karena A meninggal dunia, maka sertifikat harus di balik nama ke atas nama isterinya (B), dan kedua orang anaknya (C dan D). Namun, dalam hal ini C ingin membeli bagian B dan D. sehingga nantinya sertifikat bisa atas nama C sepenuhnya. Dalam hal tersebut, maka tahapan yang harus dilakukan adalah:

- 1) Tetap dibuatkan keterangan waris
- 2) Pembayaran BPHTB waris sebesar $\{(NJOP - \text{nilai tidak kena pajak untuk waris}) \times 5\% \} \times 50\%$
- 3) balik nama ke seluruh ahli waris (B, C dan D)
- 4) dibuatkan akta Pembagian Hak Bersama secara PPAT (agar sertifikat tersebut dapat dibalik nama ke atas nama C)

- 5) Untuk proses tersebut, C harus membayar
- a) Pph sebesar $= \frac{2}{3} \times (\text{NJOP} \times 5\%)$ dan
 - b) BPHTB sebesar $= (\text{NJOP} - \text{NTKP}) \times 5$
- 6) Pelaksanaan balik nama ke atas nama C.

Jika kondisi sertifikat masih atas nama A, kemudian C akan langsung membeli bagian dari B dan D, maka proses di atas bisa dilakukan sekaligus (bersamaan).

B. Diskriminasi/Perbedaan dalam Pembuatan Surat Keterangan Waris (SKW) Sebagai Salah Satu Syarat Dalam Proses Pendaftaran Tanah karena Pewarisan

Menurut Hukum Perdata jika pemegang sesuatu hak atas tanah meninggal dunia, hak tersebut karena hukum beralih kepada ahli warisnya. Peralihan hak tersebut kepada para ahli waris, yaitu siapa-siapa yang termasuk ahli waris, berapa bagian masing-masing dan bagaimana cara pembagiannya diatur oleh Hukum Waris almarhum pemegang hak yang bersangkutan.

Hukum positif yang mengatur hubungan keperdataan di Indonesia masih bersifat dualistis dan pluralistis. Hukum Kewarisan yang berlaku di Indonesia sampai saat ini yaitu Hukum Kewarisan Adat, Hukum Kewarisan Islam, dan Hukum Kewarisan menurut KUH Perdata. Pluralistis tidak lepas dari latar belakang kebhinekaan etnis atau suku, kekerabatan, agama, dan adat istiadat masing-masing penduduk.

Dualisme dan pluralisme hukum perdata ini tidak terlepas dari sejarah hukum berlakunya hukum perdata di Indonesia. Sebelum Indonesia merdeka, sebagai akibat penjajahan kolonial Belanda, politik hukum pemerintah Hindia Belanda yang dituangkan dalam Pasal 131 dan 163 Indische Staatsregeling (IS), terdapat penggolongan hukum dan penggolongan penduduk. Mengacu pada ketentuan tersebut berlakulah Hukum Perdata Eropa (*Burgerlijk Wetboek*) yang diberlakukan di Indonesia berdasarkan Staatblad No : 23/1847 bagi Golongan Eropa, Hukum Adat Bagi Golongan Bumiputera (penduduk Indonesia asli) dan Hukum Adat masing-masing bagi golongan Timur Asing. Dalam perjalanannya *Burgelijk Wetboek* (KUHPerdata) diberlakukan bagi golongan Timur Asing dan diberikan kemungkinan bagi Golongan Bumiputra untuk melakukan penundukan diri secara sukarela (*gelijkstelling*) terhadap *Burgerlijk Wetboek*. Dengan demikian berlaku lebih dari 1 sistem hukum di bidang hukum perdata yakni *Burgerlijk Wetboek* (KUHPerdata) dan Hukum Adat. Selanjutnya, dengan berkembangnya agama Islam, di daerah tertentu berlakulah hukum Islam, khususnya yang dipergunakan dalam pembagian waris. Di sisi yang lain, hukum Perdata Adat di Indonesia berlaku banyak sistem hukum yang berlaku. Menurut Van Vollenhoven setidaknya terdapat 19 rechtskring (lingkaran hukum) di bumi Nusantara ini. Dari sudut pandang inilah dapat dikatakan bahwa hukum perdata adat masih bersifat pluralistis.

Masing-masing golongan tersebut diatas memiliki hukum perdata waris sendiri-sendiri yang masing-masingnya tunduk kepada sistem tersendiri pula. Bagi golongan Eropah atau yang dipersamakan dan golongan Timur Asing Tionghoa berlaku hukum waris yang ditentukan dalam Buku-II dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Bagi golongan Timur Asing bukan Tionghoa (seperti Arab, Pakistan, India, dan lain sebagainya) berlaku hukum waris adatnya masing-masing dan sepanjang pengaruh agama lebih dominan dalam kehidupan mereka sehari-hari maka diberlakukan hukum waris yang ditentukan oleh hukum agamanya tersebut. Bagi golongan Bumi Putera berlaku hukum waris adat menurut lingkungan hukum adatnya (adatrechtskring) masing-masing.⁶⁶

Dualisme dan pluralisme hukum perdata ini tidak seketika berakhir ketika Indonesia merdeka dan menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengacu kepada Peraturan Peralihan dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka dualisme dan pluralisme ini terus berlanjut hingga kini, bahkan sampai diberlakukan ketentuan perundang-undangan mengenai UU No.12/2006 dan UU No26/2006 yang secara tegas telah menghapus perbedaan golongan penduduk.

Pengaruh pluralisme hukum kewarisan mengakibatkan ketentuan tentang pendaftaran tanah karena pewarisan berkaitan dengan

⁶⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), "Simposium Hukum Waris" (Jakarta, tanggal 10 s/d 12 Pebruari 1983), hlm. 1

pembuatan bukti sebagai ahli waris masih berdasarkan etnis, baik bentuknya maupun pejabat yang membuatnya. Pasal 111 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan pelaksanaan PP 24/1997 mengatur bahwa *salah satu persyaratan* permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas rumah susun yang diajukan oleh ahli waris atau kuasanya harus dilampiri dengan surat tanda bukti sebagai ahli waris yang dapat berupa :

1. Wasiat dari pewaris ;
2. Putusan pengadilan ;
3. Penetapan Hakim/ Ketua Pengadilan atau
4. a. Bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris disaksikan oleh kepala desa/kelurahan dan camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia ;
b. Bagi warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa akta hak mewaris dari notaris ;
c. Bagi warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya :
Surat Keterangan Waris dari Balai Harta Peninggalan

C. Upaya Menghapus Diskriminasi Dalam Proses Pendaftaran Tanah Karena Pewarisan Melalui Kesamaan Surat Keterangan Waris (Uniform)

Pembuatan Keterangan Hak Waris (KHW) menurut golongan penduduk didasarkan pada .⁶⁷

1. Asas konkordansi Pasal 13 *Wet op de Grootboeken der Nationale Schuld* (Undang-Undang tentang Buku Besar Perutangan Nasional) di Belanda;
2. Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 No. Dpt/12/63/69
3. Fatwa Mahkamah Agung, atas permintaan dan ditujukan kepada Ny. Sri Redjeki Kusnun, SH, tertanggal Jakarta, 25 Maret 1991 No. KMA7041/01/1991 jo, Surat Ketua Mahkamah Agung kepada Ketua Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Agama, Pengadilan Negeri dan Pengadilan Agama di seluruh Indonesia tertanggal Jakarta, 8 Mei 1991 No. MA/Kumdil/171/V/K/1991
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 42 ayat 1 juncto Peraturan Menteri Negeri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Negara Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 111 ayat 1 huruf c angka 4.

⁶⁷ Ibid

Kewenangan Keputusan Menteri adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan yang setingkat lebih rendah dari keputusan Presiden. PMA/BPN No 3/1997 tersebut sebenarnya *tergolong* pada keputusan yang berlaku secara *intern* dan *tidak mengikat umum* dan pada dasarnya merupakan petunjuk bagi pendaftaran tanah apabila hendak melakukan pendaftaran hak karena warisan.

Surat Keterangan Waris merupakan salah satu bagian kecil saja dari kaidah-kaidah yang akan mengatur tentang waris. Ada dua hal yang harus diperhatikan bila membicarakan masalah hukum waris di Indonesia yang pertama adalah hukum waris dan yang kedua adalah pewarisan/warisan.

Pemberlakuan satu sistem hukum waris bagi seluruh warga negara Indonesia sebagai salah satu upaya menuju unifikasi dalam rangka agar tidak terjadi perbedaan golongan penduduk dalam proses pendaftaran tanah, berangkat dari kemajemukan dan kayanya hukum Waris di Indonesia. Sehingga setidaknya Surur Keterangan Waris ini diseragamkan *fungsi dan tujuan pembuatannya*. Perlu kita memahami bahwa banyaknya instansi yang terkait khususnya dalam pembuatan Surat Keterangan Waris tidak dapat dilepaskan dari kondisi hukum warisnya. Hal ini secara jelas terlihat dari berbagai peraturan yang mengakui eksistensi Surat Keterangan Waris yang dibuat oleh instansi yang berbeda sesuai dengan hukum yang berlaku.

Surat Keterangan Waris sebenarnya berada dalam ranah hukum acara, karena surat keterangan waris ini adalah alat bukti. Merujuk dari kata Surat, yaitu tulisan yang disengaja dibuat, maka bisa diasumsikan bahwa Surat Keterangan Waris dibuat untuk dijadikan *alat bukti* tentang sesuatu yang berkaitan dengan Waris, yaitu tentang siapa saja yang ditetapkan sebagai ahli waris dari si pewaris. Bahkan, bukan tidak mungkin dapat menyebutkan pula bagian-bagian masing-masing para ahli ahli waris.

Dalam konteks hukum perdata, termasuk hukum waris ,bukti surat akan menjadi bukti yang penting dan utama dibandingkan alat bukti lain. Mengacu pada ketentuan pasal 1866 dan pasal 1867 KUHPPer, maka pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan baik otentik maupun di bawah tangan. Dimaksudkan dengan akta adalah tulisan yang sengaja dibuat oleh para pihak dan digunakan sebagai alat bukti.

Sebenarnya bukti ahliwaris yang merupakan bukti perdata tidak tepat jika dikeluarkan oleh Pejabat yang tunduk pada Hukum Administrasi.⁶⁸

Berdasarkan Surat Keterangan Waris inilah nantinya para ahli waris mempunyai *alas hak* untuk menuntut warisan . Untuk mengetahui

⁶⁸ Habib Adjie, *Pembuktian Sebagai Ahliwaris dengan Akta Notaris*, (Bandung : C.V.Mandar Maju 2008), hlm. 12.

'alas hak' ini maka perlu diketahui perihal subyek dan obyek hukum waris dalam kaitannya menuju Surat Keterangan Waris yang uniform.

Subyek hukum waris merupakan hal yang sangat esensial mengingat Surat Keterangan Waris ini sebagai alat bukti bagi pihak-pihak yang mengklaim dirinya sebagai ahli waris, dan pada gilirannya berfungsi sebagai dasar untuk menuntut hak tertentu atas benda atau hak kebendaan sebagai objek waris. Secara prinsip sistem hukum waris baik BW, Hukum Adat dan Hukum Islam telah menentukan siapa saja yang dimasukkan sebagai ahli waris.

Beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penentuan subyek hukum adalah waris antara lain :

1. Keutamaan dan penggantian menurut sistem kewarisan yang berlaku
2. Perkembangan yurisprudensi yang berkaitan dengan kedudukan subyek hukum waris tertentu terhadap harta warisan.
3. Saat terjadinya pewarisan, dalam hukum adat proses pewarisan dapat berlangsung sejak pewaris masih hidup, berbeda halnya dengan hukum waris BW dan Islam yang mengatur proses pewarisan sejak seseorang meninggal dunia. Terkait dengan Surat Keterangan Waris ini apakah kondisi-kondisi tertentu dalam hukum waris dapat dijadikan pertimbangan dalam mempengaruhi isi Surat Keterangan Waris.

Mengenai obyek warisan, dalam hukum adat dan hukum waris Islam yang menjadi hak para ahli waris adalah harta kekayaan bersih

setelah dikurangi segala kewajiban pewaris. Obyek waris ini khususnya benda-benda yang peralihannya harus dilakukan dengan formalitas tertentu, misalnya rumah/tanah. Dalam hal obyek warisan adalah benda bergerak maka ketiadaan Surat Keterangan Waris ini tidak relevan.

Selain hal-hal di atas yang perlu dipertimbangan adalah mengenai *kewenangan/instansi* tertentu untuk membuat Surat Keterangan Waris.

1. Kewenangan Pembuatan Surat Keterangan Waris Oleh Lurah/Camat

Wewenang Kepala Desa/Lurah dan Camat menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah (UU Pem. Daerah) secara tegas batasan kewenangannya diatur dalam Pasal 126 (Camat) dan Pasal 127 (Lurah), sedangkan wewenang Desa diatur Pasal 206 dan tidak tercantum mengenai kewenangan untuk turut serta *mengetahui, membenarkan/menyaksikan dan menandatangani* Keterangan Hak Waris.

Selain wewenang tersebut di atas, Lurah/Kepala Desa serta Camat tunduk pada kaidah-kaidah dan berada dalam ruang lingkup Hukum Administrasi sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, tidak tepat jika bukti ahli waris yang berada dalam ruang lingkup Hukum Perdata harus disaksikan/diketahui dan dibenarkan serta ditandatangani oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Hal ini akan menyebabkan kerancuan apabila terjadi gugatan dari

masyarakat. apakah gugatan harus diajukan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau ke Pengadilan Umum.

2. Kewenangan Pembuatan Surat Keterangan Waris oleh Notaris

Peraturan Menteri Negara Agraria tersebut sebenarnya tidak dapat memberi wewenang kepada notaris sebagai dasar pembuatan Keterangan Hak Waris yang berlaku umum untuk seluruh harta benda pewaris dan bukan untuk melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah saja.⁶⁹

Kewenangan notaris utama adalah membuat akta otentik sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 15 ayat 1 UUJN:

Selain kewenangan tersebut, maka notaris menurut Pasal 15 ayat (3) UUJN "Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan". Yang dimaksudkan kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan disini adalah bukan Peraturan Menteri Negara Agraria tersebut.

Bentuk Keterangan Hak Waris dibawah tangan yang dibuatkan oleh notaris adalah bukan bentuk yang diatur di dalam Pasal 15 ayat 1 UUJN. Kelemahan atas bentuk KHW dibawah tangan diantaranya jika ada kesalahan atas isi KHW tidak mungkin dicabut

⁶⁹ Menuju Keterangan Hak Waris yang Uniform, wacana pembuktian sebagai ahli waris dengan akta notaries, disampaikan pada pembekalan dan penyegaran pengetahuan Ikatan Notaris Indonesia, Suraaya, 29 Januari 2009

kembali oleh Notaris yang telah membuatnya sendiri. KHW yang dibuat dalam bentuk otentik atas pernyataan para pihak, jika ada kesalahan keterangan yang diberikan adalah merupakan tanggung jawab para pihak sendiri. Lagipula bentuk KHW dibawah tangan tidak mempunyai nilai pembuktian sebagaimana halnya dengan kekuatan pembuktian akta otentik.

Atas dasar Pasal 15 ayat 1 semestinya notaris berwenang untuk membuat KHW dalam bentuk akta otentik tidak saja untuk "mereka yang tunduk pada KUHPerd" namun juga bagi seluruh bangsa Indonesia. Bentuk akta otentik yang mana yang paling sesuai dengan UUJN sebagai suatu penemuan hukum dapat dikaji bersama. Pembagian warisnya sebelum adanya unifikasi hukum waris dilakukan sesuai dengan hukum yang berlaku bagi "golongan penduduk" pewaris.

Tidak ada satu aturan dalam hukum Pertanahan yang mengatur pewarisan, norma yang ada dalam PMNA/KBPN 3/1997, hanya mengatur rujukan hukum yaitu hukum yang dipilih oleh pewaris artinya jika pewarisan dan pembagian waris sudah sah menurut hukum perdata yang dipilih, maka pembuktiannya itu diikuti dan menjadi dasar untuk pelaksanaan hukum pertanahan (asesor).⁷⁰

⁷⁰ Gunanegara, *e-mail* (www.Gunanegara@yahoo.com), Kepala Pusat Hukum & Humas BPN Pusat, tanggal 25 Mei dan 1 Juni 2009.

Hukum Perdata yang menjadi acuan dalam aturan hukum pendaftaran tanah, tidak mutatis mutandis adalah aturan hukum yang ada di dalam BW. Dalam praktek jika hanya untuk balik nama hak, surat keterangan kematian dan surat keterangan waris yang dibuat oleh ahli waris yang diketahui Lurah dan Camat *cukup menjadi dasar* pendaftaran tanah. Karena, Hukum Pertanahan tidak sampai masuk ke dalam ranah pengaturan hal-hal yang bersifat Perdata, sebagaimana karakter material UUPA, yang lebih bersifat hukum publik.

Berdasarkan hal-hal di atas menurut Kantor Pertanahan apapun hukumnya, yang dijadikan dasar dalam pembuatan Surat Keterangan Waris, sepanjang memenuhi aspek legal formal, maka dapat dijadikan dasar pendaftaran hak tanah. Yang penting adalah :*Pertama*, surat keterangan waris itu secara hukum membuktikan sesuatu hak yang beralih dari pewaris ke ahli waris. *Kedua*, memenuhi unsur dan persyaratan administrasi pendaftaran tanah dan *Ketiga*, dapat dijadikan bukti di lembaga pengadilan.

Pembuatan Surat Keterangan Waris (SKW) dari instansi-instansi di atas mempunyai kekuatan yang sama artinya adalah semua instansi berhak menyelenggarakan dalam pembuatan Surat Keterangan Waris. Pada hakekatnya tidak ada yang lebih kuat diantara yang lain bahwa dokumen yang dibuat tidak ada yang paling kuat. Hal ini disebabkan karena ketiga instansi yang membuat yaitu

Kelurahan/Kecamatan, Notaris dan Balai Harta Peninggalan (BHP) bersifat pasif dan surat tersebut hanya digunakan sebagai alat bukti yang kuat serta pembuatan Surat Keterangan Waris masih mendasarkan pada pengakuan dari ahli waris masing-masing.

Dengan demikian kebenaran materiil dari surat tersebut tergantung dari sifat karakteristik dan kehati-hatian. Maka penyamaan atau penyempurnaan Surat Keterangan Waris di masa yang akan datang sebenarnya tidak menjadi persoalan, yang ada hanyalah aspek historis. Oleh karena itu kedudukan pasal 111 (1) PMA No.3/1997 hanyalah sebagai pedoman/petunjuk administratif di kantor Pertanahan (BPN) untuk menghindari sengketa di kemudian hari. Hal ini sesuai dengan prinsip stelsel pendaftaran tanah di Indonesia yaitu stelsel pendaftaran positif yang mengandung unsur negatif.

Oleh karena itu perlu suatu kebijakan tersendiri yang bisa mengakomodir kepentingan masyarakat dengan melihat kenyataan empiris.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan hasil penelitian tesis yang berjudul “Perbedaan Penggolongan Penduduk Dalam Proses Pendaftaran Hak Karena Pewarisan’ maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pendaftaran tanah yang berasal dari pewarisan masih didasarkan pada pembuatan surat keterangan waris berdasarkan perbedaan golongan penduduk. Hal ini terjadi karena dasar hukum yang digunakan oleh Kantor Pertanahan dalam proses pengalihan dan perolehan hak atas tanah adalah sebagai berikut :
 - a. Asas Konkordasi
 - b. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (UUPA).
 - c. Undang-Undang No. 21 Tahun 1997 Jo Undang-Undang No. 20 Tahun 2000.
 - d. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

- e. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997
 - f. Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 2002 Tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional.
 - g. Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional No.600-1900 Tanggal 31 Juli 2003.
 - h. Surat Edaran Departemen Dalam Negeri Direktorat Jendral Agraria tanggal 20 Desember 1969 No.Dpt/12/63/69 jo Fatwa Mahkamah atas permintaan dan ditujukan kepada Ny.Sri Redjeki Kusnun,SH, tertanggal Jakarta 25 Maret 1991 No.KMA/041/III/1991 jo Surat Ketua Mahkamah Agung kepada Ketua Pengadilan Tinggi, Pengadilan Tinggi Agama, Pengadilan Negeri, Pengadilan Agama di seluruh Indonesia tertanggal 8 Mei 1991 No.MA/Kumdil/171/V/K/1991.
2. Masih adanya diskriminasi sehingga terjadi perbedaan dalam pembuatan Surat Keterangan Waris (SKW) disebabkan karena pembuatan Surat Keterangan Waris masih didasarkan pada Hukum Waris. Sementara Hukum Waris belum bersifat nasional sehingga bersifat dualisme dan pluralisme dalam sistem hukum waris.Terdapat

tiga (3) sistem hukum waris yang berlaku : Sistem Hukum Waris Barat, Sistem Hukum Waris Adat, Sistem Hukum Waris Islam. Pembuatan Keterangan Hak Waris oleh instansi yang berbeda-bedapun merupakan salah satu konsekuensi akibat masih berlakunya pluralisme sistem hukum waris dan terdapatnya perbedaan keperdataan masing-masing 'golongan penduduk'. Serta tidak lengkapnya pengaturan instansi mana yang diberi wewenang untuk membuat ketetapan/keterangan hak waris. Pembuatan keterangan waris dalam bentuk dibawah tangan tidak mempunyai dasar juga dalam UU di Indonesia.

3. Unifikasi Surat Keterangan Waris yang hendak dilakukan tidak dapat dilepaskan dari hukum waris yang berlaku di Indonesia, mengingat fungsi Surat Keterangan Waris sebagai bukti bahwa mereka yang disebutkan dalam Surat Keterangan Waris tersebut adalah benar ahli waris. Dalam perspektif hukum perdata, melalui Surat Keterangan Waris ini, seseorang dapat memperoleh hak benda atau hak kebendaan tertentu atau kewajiban tertentu. Di sisi lain, bukan tidak mungkin bahwa atas dasar Surat Keterangan Waris, seseorang berpotensi kehilangan hak waris. Pembuatan Surat Keterangan Waris (SKW) dari instansi-instansi di atas mempunyai kekuatan yang sama artinya adalah semua instansi berhak menyelenggarakan dalam pembuatan Surat Keterangan Waris. Pada hakekatnya tidak ada yang

lebih kuat diantara yang lain bahwa dokumen yang dibuat tidak ada yang paling kuat. Hal ini disebabkan karena ketiga instansi yang membuat yaitu Kelurahan/Kecamatan, Notaris dan Balai Harta Peninggalan (BHP) bersifat pasif dan surat tersebut hanya digunakan sebagai alat bukti yang kuat saja.

B. Saran

1. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 3/1997, lahir sebelum adanya UU Kewarganegaraan, sehingga masih mengatur hukum antar golongan. Dengan berlakunya UU Nomor 12 Tahun 2006 Tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia dan UU Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan, yang hanya membedakan antara Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing, demikian pula telah dihapuskannya diskriminasi dengan mencabut peraturan administrasi *staatsblad* yang membedakan penduduk berdasarkan suku, ras, etnis, agama, seyogyanya pembedaan atas golongan penduduk tidak boleh terjadi. Sehingga diharapkan tidak ada lagi pembedaan WNI berdasarkan asal-usul atau keturunan termasuk hukumnya.

Reorientasi pengaturan pendaftaran tanah karena pewarisan oleh Kantor Pertanahan lebih baik segera dilakukan, karena sifat Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN tersebut tergolong pada

keputusan yang berlaku secara intern dan tidak mengikat umum dan pada dasarnya merupakan petunjuk bagi pendaftaran tanah apabila hendak melakukan pendaftaran hak karena warisan. Regulasi Surat Keterangan Waris harus dilakukan dengan memperhatikan *fungsi* dan *tujuannya*. Unifikasi Surat Keterangan Waris yang bersifat nasional perlu memperhatikan maksud, tujuan dan akibat hukum diterbitkannya Surat Keterangan Waris. Oleh karena itu perlu ditetapkan peraturan mengenai instansi yang berwenang membuat Surat Keterangan Waris, sehingga terjadi unifikasi hukum serta sesuai asas kebangsaan yang diamanatkan oleh Undang-Undang. Kedudukan pasal 111 (1) PMA No.3/1997 hanyalah sebagai pedoman/petunjuk administratif di kantor Pertanahan (BPN) untuk menghindari sengketa di kemudian hari. Hal ini sesuai dengan prinsip stetsel pendaftaran tanah di Indonesia yaitu stetsel pendaftaran positif yang mengandung unsur negatif.

Oleh karena itu perlu suatu kebijakan tersendiri yang bisa mengakomodir kepentingan masyarakat dengan melihat kenyataan empiris.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU :

- Arikunto, S, 1987, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Bina Aksara, Jakarta.
- Badan Pertanahan Nasional RI, 1995, *Himpunan Peraturan Pendaftaran Tanah*, Jakarta.
- _____, 1998, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Koperasi Bhumi Bhakti, Jakarta.
- Chulaemi, Achmad, 1994, *Perkembangan Macam-Macam Hak Atas Tanah dan Pemindahannya*, BP. Undip, Semarang.
- Effendi, Bachtiar, 1983, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesatu, Alumni Bandung, Bandung,
- Hanitijo Soemitro, Ronny, 1988, *Metodologi Penelitian dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Harsono, Boedi, 1999, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan ke-8, Djambatan, Jakarta
- _____, 2002, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, Cet. I, Universitas Trisakti, Jakarta
- Herman Hermit, 2004, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda (Teori dan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia)*, CV. Mandar Maju, Bandung, 2004.
- Meliiala, Djaja S. 2007, *Perkembangan Hukum Perdata Tentang Orang dan Hukum Keluarga*, Edisi Revisi, Nuansa Aulia, Bandung.
- Mertokusumo, Sudikno, 1987, *Perundang-Undangan Agraria Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

- _____, 1988, *Materi Pokok Hukum dan Politik Agraria*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Narbuko, Cholid dan Achmadi, Abu, 2002, *Metodologi Penelitian*, PT Bumi Aksara, Jakarta
- Parlindungan, AP., 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, CV. Mandar Maju, Bandung,
- Perangin, Effendi, 1991, *Hukum Agraria Indonesia: Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta.
- Poerwadarminto, WJS, 1976, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta.
- Sangsun, Florianus SP, 2009, *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*, Cetakan kelima, Visimedia, Jakarta, 2009.
- Soedjendro, J. Kartini, 2005, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Cetakan ke-5, Kanisius, Jogjakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta
- _____ dan Mamudji, Sri, 2004, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Soemardjono, Maria, 1982, *Puspita Seragkaian Aneka Masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta
- Soerojo, Irawan, 2003, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cet. Pertama, Arkola, Surabaya.
- Soetiknjo, Imam, 1990, *Politik Agraria Nasional*, Gama University Press, Yogyakarta.
- Sugiono, 2001, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung
- Sumadi, Suryabrata, 1998, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta

- Surachmad, Winarno, 1973, *Dasar Dan Tehnik Research : Pengertian Metodologi Ilmiah*, CV Tarsito, Bandung
- Sutedi, Adrian, 2008, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Suteki, 2007, *Hak Atas Air (Di Tengah Liberalisasi Hukum dan Ekonomi Dalam Kesejahteraan)*, Pustaka Magister Kenotariatan, Semarang
- Tong Cie, Tan, 1994, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, PT Ikhtiar
- Usman, Husaini dan Setiady Akbar, Purnomo, 2003, *Metodologi Penelitian Sosial*, PT Bumi Aksara, Jakarta

MAKALAH :

- Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN), 1983, "Simposium Hukum Waris" , Jakarta, tanggal 10 s/d 12 Pebruari.
- Machsun, Miftachul, 2009, "Beberapa Persoalan yang Dihadapi atau Mungkin Dihadapi Notaris dan PPAT dalam Melaksanakan Jabatannya Berikut Solusinya", Makalah Acara Upgrading dan Refreshing Course pada Kongres ke XX Ikatan Notaris Indonesia, Surabaya, 28 Januari.

PERUNDANG-UNDANGAN :

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria,
- Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia,
- Undang-Undang Nomor 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.
- TAP MPR No IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria Pengelolaan Sumber Daya Alam

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah,

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,

Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,