

### **BAB III**

## **PENGGOLONGAN PENDUDUK PRIBUMI DAN NON PRIBUMI DALAM PERSPEKTIF PENGHAPUSAN DISKRIMINASI RAS DAN ETNIS**

### **A. Deskripsi Data Penelitian**

Subjek utama dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, dimana Undang-Undang ini merupakan ketentuan spesifik yang mengatur mengenai penolakan/penghapusan diskriminasi ras dan etnis. Sedangkan untuk objek penelitian ini membahas tentang penggolongan penduduk pribumi dan non pribumi pada Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berikut merupakan data yang telah penulis kumpulkan terkait dengan penelitian ini :

#### **1. Penggolongan Penduduk Pribumi dan Non Pribumi serta Perspektif Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis**

##### **a. Penggolongan Penduduk Pribumi dan Non Pribumi**

Berlakunya Pasal 131 *Indische Staatsregeling* (IS) dan Pasal 163 IS merupakan salah satu momen sejarah yang menyebabkan terjadinya pluralisme hukum di bidang keperdataan. Pada ketentuan pasal 163 IS penduduk Hindia-Belanda dibagi atas 3 (tiga) golongan yaitu golongan Eropa, golongan Bumiputera dan golongan Timur Asing<sup>1</sup>. Pembagian kelompok tersebut diikuti dengan pembagian kuasa hukum

---

<sup>1</sup> F.X. Suhardana, *Hukum Perdata... op. cit.*, 14-15

yang berlaku bagi masing-masing golongan tersebut berdasarkan Pasal 131 IS. Untuk setiap golongan penduduk tersebut berlaku hukum yang berbeda-beda, akan tetapi dalam perkembangannya Pasal 131 dan Pasal 163 IS telah dicabut pemberlakuannya melalui Instruksi Presidium Kabinet Nomor 31/U/IN/12/1966 tertanggal 27 Desember 1966, dengan tujuan demi tercapainya pembinaan kesatuan bangsa Indonesia yang bulat dan homogen.<sup>2</sup>

Namun hingga saat ini praktik di lapangan hukum perdata masih menggunakan penggolongan penduduk tersebut, hal ini dapat dilihat dengan adanya pengaturan di ranah hukum waris, yaitu Penggolongan Penduduk Pribumi dan Non Pribumi pada Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah :

Permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun diajukan oleh ahli waris atau kuasanya dengan melampirkan :

c. Surat tanda bukti sebagai ahli waris dapat berupa :

- 1) Wasiat dari pewaris, atau
- 2) Putusan Pengadilan, atau
- 3) Penetapan hakim/ketua Pengadilan, atau
- 4) - bagi warga negara 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

---

<sup>2</sup>Herlin Budiono, *Kumpulan Tulisan ... op. cit.*, hlm 84.

- tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia;
- bagi warga negara Indonesia Keturunan Tionghoa: akta keterangan hak mewaris dari Notaris
  - bagi warga negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan

Secara spesifik sebenarnya belum ada dasar hukum yang mengatur mengenai pembuatan surat keterangan ahli waris, sehingga dasar peraturannya dipersamakan dengan ketentuan dalam peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam ranah peralihan hak atas tanah yang memerlukan alas hak berupa keterangan waris yang dibuat oleh pejabat/pihak-pihak yang berwenang. Namun yang menjadi permasalahan adalah masih terdapat penggolongan penduduk dalam peraturan tersebut yang secara nyata membedakan kedudukan warga negara berdasarkan Ras dan Etnis.

#### **b. Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis**

Pembuatan surat tanda bukti sebagai ahli waris sebagaimana dimaksud Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah membedakan warga negara menjadi 3 golongan yaitu :

- Warga negara Indonesia Asli
- Warga negara Indonesia Keturunan Tionghoa
- Warga negara Indonesia keturunan Timur Asing

Jika ditinjau dari perspektif Hak Asasi Manusia (HAM), maka merupakan kewajiban negara untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan upaya perlindungan dan penegakkan hak asasi warga negara atau masyarakat dengan melakukan upaya implementasi efektif dan konkrit atas instrumen-instrumen hukum yang berlaku di bidang hak asasi manusia dalam kehidupan bernegara sesuai dengan Ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945.

Undang-Undang Dasar NRI Tahun NRI 1945 sebagai hukum dasar bernegara, telah mengakomodir dan menjamin penegakkan HAM yang tercermin dalam Pancasila yang termaktub dalam Pembukaan UUD maupun batang tubuh yang memuat khusus mengenai pengaturan HAM pada Pasal 28 A-J UUD NRI Tahun 1945. Kesadaran pemerintah akan kemajemukan bangsa yang terdiri dari berbagai suku, ras, agama, serta adat-istiadat pada setiap daerah yang tersebar di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang rentan akan munculnya konflik. Keseriusan pemerintah dalam perlindungan dan penyelesaian segala bentuk konflik dalam kemajemukan penduduk di indonesia khususnya diskriminasi ras dan etnis, secara tegas diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 40

Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, yang berdasarkan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum dan hak atas perlindungan dari segala bentuk diskriminasi ras dan etnis bagi warga negara.

Jika dilihat pada Pasal 111 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, masih diterapkan penggolongan penduduk yang menimbulkan kerancuan sebab Undang-Undang No. 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis menghendaki adanya penghapusan diskriminasi ras dan etnis :

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis :

Diskriminasi ras dan etnis adalah segala bentuk perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya

Pasal 4 huruf a :

Tindakan diskriminatif ras dan etnis berupa:

- a. memperlakukan perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya;

Pasal 5 huruf a dan b :

Penghapusan diskriminasi ras dan etnis wajib dilakukan dengan memberikan:

- a. perlindungan, kepastian, dan kesamaan kedudukan di dalam hukum kepada semua warga negara untuk hidup bebas dari diskriminasi ras dan etnis;
- b. jaminan tidak adanya hambatan bagi prakarsa perseorangan, kelompok orang, atau lembaga yang membutuhkan perlindungan dan jaminan kesamaan penggunaan hak sebagai warga negara;

Pasal 9 :

Setiap warga negara berhak memperoleh perlakuan yang sama untuk mendapatkan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tanpa pembedaan ras dan etnis.

## **2. Pembedaan Pihak Yang Berwenang Membuat Surat Tanda Bukti Sebagai Ahli Waris (Keterangan Waris)**

Pembuatan bukti sebagai ahli waris merupakan hak perdata setiap warga negara. Hingga saat ini di Indonesia belum tercipta unifikasi hukum yang dapat merujuk pada satu pejabat atau instansi khusus yang membuat keterangan waris.<sup>3</sup> Pemberian wewenang tersebut pada satu pejabat atau instansi menjadi sangat diperlukan karena dapat menjadikan upaya dalam menghapuskan tindakan diskriminasi dalam pembuatan bukti sebagai ahli waris. Hakikatnya Kedudukan manusia sama derajatnya di hadapan Tuhan Yang Maha Esa, pada dasarnya manusia tidak lahir dengan hak memilih untuk dilahirkan dari siapa, sebagai bagian dari ras dan etnis tertentu. Oleh

---

<sup>3</sup> Habib Adji, *Pembuktian Sebagai ... op. cit.*, hlm.33

sebab itu manusia terlahir dengan berbagai perbedaan termasuk perbedaan ras dan etnis. Namun perbedaan antara ras dan etnis tersebut tidak berakibat pada perbedaan hak dan kewajiban individu yang melekat pada ras dan etnis tertentu.

Tabel 3.1  
Pembedaan Pihak Yang Berwenang Membuat Surat Tanda Bukti Sebagai Ahli Waris (Keterangan Waris)

No	Penggolongan Penduduk	Pihak yang Berwenang Membuat Keterangan Waris	Kedudukan Pihak yang Berwenang
1.	WNI Asli	Ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia	Kepala Desa/Kelurahan dan Camat dikategorikan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pejabat Tata Usaha Negara terdapat pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara,</li> <li>- Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa</li> <li>- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah :</li> <li>- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah</li> </ul>
2.	WNI Keturunan Tionghoa	Notaris	Pejabat Umum berdasarkan : Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan
3.	WNI Keturunan Timur Asing	Balai Harta Peninggalan	Pejabat Tata Usaha Negara berdasarkan : Surat Keputusan Menteri

	Lainnya		Kehakiman Republik Indonesia tanggal 19 Juni 1980 Nomor M.01.PR.07.01-80 Tahun 1980 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Harta Peninggalan.
--	---------	--	--

## B. Analisis dan Pembahasan

### 1. Penggolongan Penduduk Pribumi dan Non Pribumi pada Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraris/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ditinjau dari Undang-Undang No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

Pasal 131 *Indische Staatsregeling* (IS) dan Pasal 163 IS merupakan salah satu penyebab terjadinya pluralisme hukum di bidang keperdataan. Pada ketentuan pasal 163 IS, penduduk Hindia-Belanda dibagi atas 3 (tiga) golongan yaitu golongan Eropa, golongan Bumiputera dan golongan Timur Asing<sup>4</sup>. Pembagian kelompok tersebut diikuti dengan pembagian kuasa hukum yang berlaku bagi masing-masing golongan tersebut berdasarkan Pasal 131 IS.

Penggolongan penduduk berdasarkan Pasal 163 *Indische Staatsregeling* (IS) adalah sebagai berikut<sup>5</sup> ;

1. Golongan Eropa meliputi semua orang Belanda, semua orang yang berasal dari Eropa tetapi bukan dari Belanda, semua orang Jepang, semua orang yang berasal dari tempat lain, tetapi tidak termasuk orang Belanda, yang di negaranya tunduk kepada hukum keluarga dan asas-

<sup>4</sup> F.X. Suhardana, *op. cit.*, hlm 14-15

<sup>5</sup> Habib Adjie, *Pembuktian Sebagai ... op. cit.*, hlm. 5



- asasnya sama dengan hukum Belanda. Anak sah atau yang diakui menurut Undang-Undang dan keturunan selanjutnya dari orang-orang yang berasal dari Eropa bukan Belanda atau Eropa yang lahir di Hindia Belanda;
2. Golongan Bumiputera, meliputi semua orang yang termasuk rakyat asli Hindia-Belanda dan tidak pernah pindah ke dalam golongan penduduk lain dari golongan Bumiputera, golongan penduduk lainnya yang telah meleburkan diri menjadi golongan Bumiputera dengan cara meniru atau mengikuti kehidupan sehari-hari golongan Bumiputera dan meninggalkan hukumnya atau karena perkawinan;
  3. Golongan Timur Asing, meliputi Penduduk yang tidak termasuk golongan Eropa dan golongan Bumiputera. Golongan ini dibedakan atas Timur Asing Tionghoa dan Timur Asing Bukan Tionghoa seperti Arab dan India.

Sedangkan Pasal *Indische Staatsregeling* (IS) mengadakan 3 (tiga) golongan hukum yang berlaku untuk tiap golongan penduduk sebagaimana diatas, dan ditegaskan sebagai berikut<sup>6</sup> :

1. Hukum perdata dan dagang, hukum pidana beserta hukum acara perdata dan hukum acara pidana harus dikodifisir, yaitu diletakkan dalam suatu kitab undang-undnag. Untuk golongan bangsa Eropa harus dianut (dicontoh) perundang-undangan yang berlau di negeri Belanda (asas konkordansi)
2. Untuk golongan bangsa Indonesia Asli dan Timur Asing, jika ternyata kebutuhan masyarakat mereka menghendaknya, dapatlah peraturan-peraturan untuk bangsa Eropa dinyatakan berlaku bagi mereka, baik seutuhnya maupun dengan perubahan-perubahan, dan juga diperbolehkan membuat suatu peraturan baru bersama, untuk lainnya harus diindahkan aturan-aturan yang berlaku di kalangan mereka, dari aturan-aturan mana boleh diadakan penyimpangan jika dminta oleh kepentingan umum atau kebutuhan kemasyarakatan mereka.
3. Orang Indonesia Asli dan orang Timur Asing, sepanjang mereka belum ditundukkan di bawah suatu peraturan bersama dengan orang Eropa, diperbolehkan menundukkan diri pada hukum yang berlaku di Eropa, penundukan boleh dilakukan baik seluruhnya maupun hanya mengenai suatu perbuatan tertentu.

---

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm. 6-7

Untuk setiap golongan penduduk tersebut berlaku hukum yang berbeda-beda, akan tetapi dalam perkembangannya Pasal 131 dan Pasal 163 IS telah dicabut pemberlakuannya melalui Instruksi Presidium Kabinet Ampera Nomor 31/U/IN/12/1966 tertanggal 27 Desember 1966 dan berlaku tanggal 1 Januari 1967, dengan tujuan demi tercapainya pembinaan kesatuan bangsa Indonesia yang bulat dan homogen.<sup>7</sup>Namun penggolongan penduduk masih diterapkan dalam pembuatan surat tanda bukti sebagai ahli waris berdasarkan ketentuan Pasal 111 ayat (1) angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Penggolongan penduduk tersebut adalah<sup>8</sup> :

Surat tanda bukti sebagai ahli waris dapat berupa :

- bagi warga negara 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;
- bagi warga negara Indonesia keturunan Tionghoa: akta keterangan hak mewaris dari Notaris
- bagi warga negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan.

Akibat tidak adanya Unifikasi hukum waris di Indonesia , hingga sekarang belum ada dasar hukum yang mengatur mengenai pembuatan surat

---

<sup>7</sup> Herlin Budiono, *op. cit.*, hlm 84

<sup>8</sup>Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Bagian Kelima, Peralihan Hak Karena Pewarisan, Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4

keterangan ahli waris, sehingga dasar peraturannya dipersamakan dengan ketentuan dalam peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut, dalam ranah peralihan hak atas tanah yang memerlukan alas hak berupa keterangan waris yang dibuat oleh pejabat/pihak-pihak yang berwenang.

Ketentuan tersebut merupakan ketentuan kewarisan di bidang pertanahan yang mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria pada Pasal 19 mengenai Pendaftaran Tanah. Kelahiran UUPA dimaknai sebagai revolusi hukum agraria baru yang nasional, dan dapat menghapus dualisme sistem hukum pertanahan di Indonesia, diganti dengan 1 (satu) macam hukum agraria yang berlaku bagi semua golongan. UUPA membawa amanat konstitusi 1945 dalam membangun masyarakat yang adil dan makmur, dimana hukum agraria nasional merupakan penjelmaan dari Negara dan cita-cita bangsa berdasarkan Pancasila<sup>9</sup> yang memandang Hak Asasi Manusia sebagai hak kodratiah manusia.

Berbagai peraturan perundang-undangan di Indonesia telah menegaskan mengenai persamaan dihadapan hukum, diantaranya telah

---

<sup>9</sup>Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraris (disingkat UUPA) angka I Tujuan Undang-Undang Pokok Agraria: Hukum agraria yang baru harus memberi kemungkinan tercapainya fungsi bumi, air, dan ruang angkasa dan sesuai dengan kepentingan rakyat dan negara. Hukum agraria nasional harus mampu mewujudkan penjelmaan dari azas kerokhanian, negara dan cita-cita bangsa, yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan dan Keadilan Sosial serta khususnya pelaksanaan daripada ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar dan Garis Besar Haluan Negara.

dipertegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 26 ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28B ayat (2), Pasal 28D ayat (1) dan (4), Pasal 28I ayat (2) yang menyatakan :

Pasal 26 ayat (1) :

Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga Negara.

Pasal 27 ayat (1) :

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

Pasal 28B ayat (2)

Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi.

Pasal 28D ayat (1) dan (4)

(1) Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.

(4). Setiap orang berhak atas status kewarganegaraan.

Pasal 28I ayat (2)

Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.

Lebih lanjut diatu mengenai warga negara dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Warga negara Indonesia menurut Pasal 4 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan ialah ;

- a. Setiap orang yang berdasarkan peraturan perundang-undangan dan/atau berdasarkan perjanjian pemerintah Republik Indonesia dengan negara lain sebelum berlakunya Undang-Undang ini sudah menjadi warga negara Indonesia;
- b. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia;
- c. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara Indonesia dan ibu warga negara asing;
- d. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ayah warga negara asing dan ibu warga negara Indonesia;
- e. Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia tetapi ayahnya tidak mempunyai kewarganegaraan atau hukum negara asal ayahnya tidak memberikan kewarganegaraan kepada anak tersebut

- f. Anak yang lahir dalam tenggang waktu 300 (tiga ratus) hari setelah ayahnya meninggal dunia dari perkawinan yang sah dan ayahnya warga negara Indonesia;
- g. Anak yang lahir dari luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara Indonesia;
- h. Anak yang lahir dari luar perkawinan yang sah dari seorang ibu warga negara asing yang diakui oleh seorang ayah warga negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun dan atau belum kawin;
- i. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia yang pada waktu lahir tidak jelas status kewarganegaraan ayah dan ibunya;
- j. Anak yang baru lahir yang ditemukan di wilayah negara Republik Indonesia selama ayah dan ibunya tidak diketahui;
- k. Anak yang lahir di wilayah negara Republik Indonesia dari apabila ayah dan ibunya tidak mempunyai kewarganegaraan atau tidak diketahui keberadaannya;
- l. Anak yang dilahirkan di luar wilayah Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu warga negara Indonesia yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan;
- m. Anak dari seorang ayah atau ibu yang telah dikabulkan permohonan kewarganegaraannya, kemudian ayah atau ibunya meninggal dunia sebelum mengucapkan sumpah atau menyatakan janji setia.

Selain itu Undang-Undang tersebut juga mengatur bahwa kewarganegaraan juga dapat diperoleh melalui perwarganegaraan,<sup>10</sup> yakni tata cara bagi orang asing untuk memperoleh kewarga negaraan Republik Indonesia melalui permohonan. Permohonan perwarganegaraan diajukan berdasarkan syarat sebaaimana dimaksud Undang-Undang Kewarganegaraan dan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia diatas kertas bermaterai cukup kepada Presiden melalui Menteri. Ketentuan mengenai Kewarganegaraan di Indonesia diatur dengan bersandarkan pada asas-asas kewarganegaraan umum atau universal yaitu asas *ius sanguinis* (menentukan kewarganegaraan berdasarkan keturunan) dan *asas ius soli* (menentukan kerwarganegaraan berdasarkan tempat kelahiran). Dan juga berdasar asas-asas khusus, beberapa diantaranya adalah:

1. Asas persamaan di dalam hukum dan pemerintahan adalah asas yang menentukan bahwa setiap warga negara Indonesia mendapat perlakuan yang sama di dalam hukum dan pemerintahan.
2. Asas non-diskriminatif adalah asas yang tidak membedakan perlakuan dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara atas dasar suku, ras, agama, golongan jenis kelamin dan gender.
3. Asas pengakuan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia adalah asas dalam segala hal ikhwal yang berhubungan dengan warga negara harus menjamin, melindungi dan memuliakan hak asasi manusia pada umumnya dan hak warga negara pada khususnya.

---

<sup>10</sup> Pasal 8 Undnag-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan

Undang-Undang Kewarganegaraan telah jelas mengatur dan menetapkan siapa saja yang dapat tergolong warga negara terlepas dari unsur ras dan etnis, selama memenuhi syarat-syarat yang diatur oleh undang-undang.

Dapat diketahui mulai dari Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 hingga peraturang perundang-undangan dibawahnya seperti Undang-Undang yang khusus mengatur mengenai kewarganegaraan yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan dengan tegas telah menghapuskan penggolongan penduduk berdasarkan perbedaan Ras dan Etnis.

Negara memiliki kewajiban untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan upaya perlindungan dan penegakkan hak asasi warga negara atau masyarakat dengan melakukan upaya implementasi efektif dan konkrit atas instrumen-instrumen hukum yang berlaku di bidang hak asasi manusia dari segi hukum, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan<sup>11</sup>. Paling tidak ada tiga kewajiban negara yang harus dipenuhi yaitu<sup>12</sup>:

Pertama, negara memiliki kewajiban menghormati (*to respect*) hak-hak asasi masyarakat. Negara harus mengakui bahwa setiap orang memiliki hak yang melekat kepadanya dan yuridiksi negara tidak boleh membatasi hak ini. Kedua, negara berkewajiban melindungi (*to protect*) hak asasi masyarakat, misalnya dengan meratifikasi perjanjian internasional tentang hak asasi manusia menjadi hukum negara dan menghapus aturan

---

<sup>11</sup> Frans Sayogi, *Perlindungan Negara Terhadap Hak Kebebasan Beragama dalam Islam dan Hak Asasi Manusia Universal*, Trans Pustaka, Tangerang, 2003, hlm. 130

<sup>12</sup>*Ibid*, hlm 131



diskriminatif sebagai wujud perlindungan negara kepada masyarakat. Ketiga, negara berkewajiban memenuhi (*to fulfil*) hak-hak asasi masyarakat, pemenuhan merupakan langkah berikutnya setelah kehadiran aturan formal. Negara wajib menyelenggarakan pemenuhan ini melalui tanggungjawab yang diemban.

Penghormatan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia di negara Indonesia dapat dilihat pada Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia yang merupakan hukum dasar dan legitimasi akhir dari validitas suatu peraturan perundang-undangan nasional. Komitmen pemerintah dalam perlindungan dan penyelesaian segala bentuk konflik diskriminasi ras dan etnis dalam kemajemukan bangsa secara tegas diwujudkan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, yang berdasarkan prinsip persamaan kedudukan di dalam hukum dan hak atas perlindungan dari segala bentuk diskriminasi ras dan etnis bagi warga negara. Adanya kesadaran bahwa diskriminasi ras dan etnis dalam kehidupan bermasyarakat merupakan hambatan bagi hubungan kekeluargaan, persaudaraan, persahabatan, perdamaian, keserasian, keamanan, dan kehidupan bermata pencaharian di antara warga negara yang pada dasarnya selalu hidup berdampingan.<sup>13</sup> Penghapusan diskriminasi ras dan etnis dilaksanakan berdasar<sup>14</sup> atas asas-asas tertentu, diantaranya asas persamaan, asas kebebasan, asas keadilan, dan nilai-nilai kemanusiaan yang

---

<sup>13</sup> Konsideran Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

<sup>14</sup> Pasal 2 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

universal, dengan tetap memperhatikan nilai-nilai agama, sosial, budaya dan hukum yang berlaku.

Pengertian diskriminasi dapat diketahui dalam ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang dimaksud dengan diskriminasi ialah :

*Setiap pembatasan, pelecehan, atau pengecualian yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada perbedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan, atau penghapusan pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dala bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lainnya.*

Sedangkan yang dimaksud diskriminasi ras dan etnis, menurut Pasal 1 ayat (1) Undnag-Undnag Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis ialah :

*segala bentuk perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya.*

Pada Pasal 4 dimuat mengenai penjelasan Tindakan diskriminatif ras dan etnis berupa:

- a. memperlakukan perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya; atau
- b. menunjukkan kebencian atau rasa benci kepada orang karena perbedaan ras dan etnis yang berupa perbuatan:
  1. membuat tulisan atau gambar untuk ditempatkan, ditempelkan, atau disebarluaskan di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat dilihat atau dibaca oleh orang lain;
  2. berpidato, mengungkapkan, atau melontarkan kata-kata tertentu di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat didengar orang lain;
  3. mengenakan sesuatu pada dirinya berupa benda, kata-kata, atau gambar di tempat umum atau tempat lainnya yang dapat dibaca oleh orang lain; atau
  4. melakukan perampasan nyawa orang, penganiayaan, pemerkosaan, perbuatan cabul, pencurian dengan kekerasan, atau perampasan kemerdekaan berdasarkan diskriminasi ras dan etnis.

Di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis diatur mengenai<sup>15</sup> :

- 1) Asas dan tujuan penghapusan diskriminasi ras dan etnis;
- 2) Tindakan yang memenuhi unsur diskriminasi;
- 3) Pemberian perlindungan kepada warga negara yang mengalami tindakan diskriminasi ras dan etnis;
- 4) Penyelenggaraan perlindungan terhadap warga negara dari segala bentuk tindakan diskriminasi ras dan etnis yang diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat serta seluruh warga negara;
- 5) Pengawasan terhadap segala bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM);
- 6) Hak warga negara untuk memperoleh pengakuan yang sama dalam mendapatkan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya;
- 7) Kewajiban dan peran serta warga negara dalam upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis;
- 8) Gugatan ganti kerugian atas tindakan diskriminasi ras dan etnis;
- 9) Pidanaan kepada setiap orang yang melakukan tindakan berupa:
  - a. memperlakukan perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya; atau
  - b. menunjukkan kebencian atau rasa benci kepada orang karena perbedaan ras dan etnis tertentu.

Undang-undang ini menegaskan bahwa perlindungan dari diskriminasi ras dan etnis ditujukan kepada warga negara, dan pemerintah serta masyarakat sebagai pihak yang menyelenggarakan perlindungan dari segala bentuk tindakan diskriminasi ras dan etnis dengan melibatkan partisipasi seluruh warga negara yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup> Berkaitan dengan hal tersebut pemberian

---

<sup>15</sup> Tim Redaksi Fokus Media, *Undang-Undang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis*, Fokus Media, Bandung, 2009, hlm. 15-16

<sup>16</sup>Hesti Armiwulan S., *op. cit.*, hlm. 271

perlindungan dan jaminan penghapusan diskriminasi ras dan etnis ditegaskan pada Pasal 5 dan pasal 7, sebagai berikut :

#### Pasal 5

Penghapusan diskriminasi ras dan etnis wajib dilakukan dengan memberikan:

- a. Perlindungan, kepastian, dan kesamaan kedudukan di dalam hukum kepada semua warga negara untuk hidup bebas dari diskriminasi ras dan etnis;
- b. Jaminan tidak adanya hambatan bagi prakarsa perseorangan, kelompok orang, atau lembaga yang membutuhkan perlindungan dan jaminan kesamaan penggunaan hak sebagai warga negara; dan
- c. Pemahaman kepada masyarakat mengenai pentingnya pluralisme dan penghargaan hak asasi manusia melalui penyelenggaraan pendidikan nasional.

#### Pasal 7

Untuk penyelenggaraan perlindungan terhadap warga negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, pemerintah dan pemerintah daerah wajib:

- a. memberikan perlindungan yang efektif kepada setiap warga negara yang mengalami tindakan diskriminasi ras dan etnis dan menjamin terlaksananya secara efektif upaya penegakan hukum terhadap setiap tindakan diskriminasi yang terjadi, melalui proses peradilan yang dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. menjamin setiap warga negara untuk memperoleh pertolongan, penyelesaian, dan penggantian yang adil atas segala kerugian dan penderitaan akibat diskriminasi ras dan etnis;
- c. mendukung dan mendorong upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis, dan menjamin aparatur negara dan lembaga-lembaga pemerintahan bertindak sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan
- d. melakukan tindakan yang efektif guna memperbarui, mengubah, mencabut, atau membatalkan peraturan perundang-undangan yang mengandung diskriminasi ras dan etnis.

#### Pasal 9

Setiap warga negara berhak memperoleh perlakuan yang sama untuk mendapatkan hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, tanpa pembedaan ras dan etnis.

Untuk memperkuat segala aturan yang dimuat dalam pelaksanaan penghapusan diskriminasi ras dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis tersebut, pada ketentuan Pasal 13 sampai dengan Pasal 21 terdapat muatan mengenai sanksi-sanksi baik pidana maupun perdata. Ketentuan mengenai sanksi ini menempatkan setiap orang yang merasa dirugikan dan menjadi korban dari adanya praktek diskriminasi ras dan etnis untuk mendapatkan atau memulihkan hak nya kembali.

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa Instrumen hukum Indonesia mulai dari konstitusi hingga peraturan perundang-undangan dibawahnya khusus nya yang mengatur mengenai penghapusan terhadap segala bentuk diskriminasi ras dan etnis tidak mengkhendaki terjadinya perbuatan diskriminasi ras dan etnis dalam bentuk dan ranah apapun. Penggolongan penduduk pada Pasal 111 ayat (1) angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang membagi warganegara menjadi 3 golongan tentu tidak sejalan dengan :

1. Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Pasal 26 ayat (1),  
Pasal 27 ayat (1), 28B ayat (2), 28D ayat (1) dan (4), dan Pasal 28I ayat (2);
2. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia,  
Pasal 1 angka 3;

3. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan, Pasal 4;
4. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Akibat dari ketidaksesuaian dengan peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi maka seharusnya dilakukan pengharmonisan peraturan perundang-undangan dengan mangacu pada asas-asas hukum umum yaitu<sup>17</sup> :

1. *Lex Superiot derogate legi Inferiori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.
2. *Lex Specialis Derogate Legi Generali*, yaitu peraturan perundang-undangan yang khusus didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang umum.
3. *Lex Posterior Derogate Legi Priori*, yaitu peraturan perundang-undangan yang baru didahulukan berlakunya daripada peraturan perundang-undangan yang terdahulu.
4. *Lex Neminem Cogit Ade Imposibilia*, yaitu peraturan perundang-undangan yang tidak memaksa seseorang untuk melakukan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan atau sering disebut asas kepatutan.
5. *Lex Perfecta*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak saja melarang suatu tindakan tetapi juga menyatakan tindakan terlarang itu batal.
6. *Non Retroactive*, yaitu peraturan perundang-undangan tidak dimaksudkan untuk berlaku surut.

Muatan Pasal 111 ayat (1) angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

---

<sup>17</sup>Nanda Novia Putri, et. Al., *Landasan dan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Baik*, <https://www.researchgate.net/publication>, diakses pada 19 Januari 2019

ditinjau dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis ialah sebagai berikut :

Tabel 3.2

Kesesuaian Muatan Pasal 111 ayat (1) angka 4 PMNA/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008

<p><b>Pasal 111 ayat (1) angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah</b></p>	<p><b>Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Diskriminasi Ras dan Etnis</b></p>	<p><b>Kesesuaian Peraturan</b></p>
<p>Ketentuan pada pasal 111 huruf c angka 4, surat tanda bukti sebagai ahli waris dapat berupa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- bagi warga negara 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;</li> <li>- bagi warga negara Indonesia keturunan Tionghoa: akta keterangan hak mewaris dari Notaris</li> </ul>	<p>Pasal 1 ayat (1) :</p> <p>Diskriminasi ras dan etnis adalah segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya</p> <p>Pasal 3 :</p> <p>Penghapusan diskriminasi ras dan etnis</p>	<p>Tidak sesuai, sebab :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengandung unsur tindakan diskriminasi yaitu pembuatan keterangan waris dibedakan dan disesuaikan berdasarkan ‘keturunan’ dengan nama lain ‘ras’ dari masing-masing ahli waris dengan frasa “warga negara Indonesia Penduduk asli, warga negara Indonesia keturunan Tionghoa dan Timur Asing” yang telah nyata sah menjadi warga negara Indonesia;</li> <li>2. bagi warga negara Indonesia Asli diakui sebagai “penduduk</li> </ol>



<p>- bagi warga negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya: surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan.</p>	<p>bertujuan mewujudkan kekeluargaan, persaudaraan, persahabatan, perdamaian, keserasian, keamanan, dan kehidupan bermata pencaharian di antara warga negara yang pada dasarnya selalu hidup berdampingan.</p> <p>Pasal 4 :</p> <p>Tindakan diskriminatif ras dan etnis berupa:</p> <p>a. memperlakukan perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya; atau</p> <p>Pasal 5:</p> <p>Penghapusan diskriminasi ras dan etnis wajib dilakukan dengan memberikan:</p> <p>a. perlindungan, kepastian, dan kesamaan kedudukan di dalam hukum kepada semua</p>	<p>asli”, yang mengakibatkan adanya pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia sebagai warga negara Indonesia, sedangkan;</p> <p>3. warga negara Indonesia keturunan Tionghoa dan Timur Asing dibedakan dengan adanya frasa “warga negara Indonesia Keturunan”, mengakibatkan penguraangan pengakuan pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil</p> <p>4. Penggolongan penduduk tersebut tidak sejalan dengan tujuan Penghapusan diskriminasi ras dan etnis dalam mewujudkan kekeluargaan, persaudaraan, persahabatan, perdamaian, keserasian, keamanan, dan kehidupan bermata pencaharian di antara warga negara yang pada dasarnya selalu hidup berdampingan.</p> <p>5. Ketentuan penggolongan penduduk tersebut Tidak memberikan perlindungan,</p>
--	---	---

	<p>warga negara untuk hidup bebas dari diskriminasi ras dan etnis;</p> <p>b. jaminan tidak adanya hambatan bagi prakarsa perseorangan, kelompok orang, atau lembaga yang membutuhkan perlindungan dan jaminan kesamaan penggunaan hak sebagai warga negara; dan</p> <p>c. pemahaman kepada masyarakat mengenai pentingnya pluralisme dan penghargaan hak asasi manusia melalui penyelenggaraan pendidikan nasional.</p> <p>Pasal 6 :</p> <p>Perlindungan terhadap warga negara dari segala bentuk tindakan diskriminasi ras dan etnis diselenggarakan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat, serta melibatkan partisipasi seluruh warga negara yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>	<p>kepastian, dan kesamaan kedudukan di dalam hukum kepada semua warga negara untuk hidup bebas dari diskriminasi ras dan etnis;</p>
--	---	--

Bahwa penggolongan penduduk tersebut menyebabkan perbedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis

bagi warga negara Indonesia, yang mengakibatkan pengurangan pengakuan bagi warga negara keturunan Tionghoa dan Timur Asing, serta perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia bagi hanya warga negara Indonesia Asli yang diakui sebagai penduduk asli Indonesia. Meskipun statusnya adalah Warga Negara Indonesia (WNI) dan diakui kewarganegaraannya secara hukum. Peraturan tersebut mengandung unsur diskriminatif yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional dalam pendaftaran tanah untuk proses peralihan hak karena pewarisan dalam melengkapi syarat administrasi pendaftaran hak tersebut sehingga dapat diproses oleh kantor pertanahan. Terjadinya penggolongan WNI dalam ahli waris disini memberikan dampak yang cukup signifikan terhadap munculnya isu-isu diskriminasi atas ras dan etnis bagi warga negara Indonesia keturunan yang kemudian mampu berkembang menjadi isu yang lebih panas, salah satunya adalah tentang Hak Asasi Manusia (HAM).

Diskriminasi ras dan etnis dalam pembuatan surat keterangan waris, bertentangan dengan semangat pembangunan negara demokrasi (*nation building*), bahwa dengan adanya penggolongan penduduk khususnya dalam pembuatan surat keterangan waris, terjadi sebuah tindakan dan/atau kebijakan yang bertentangan dengan hukum yakni Undang-undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis berupa tindakan pembedaan dan/atau pembatasan bagi golongan-golongan tertentu untuk memperoleh kebebasan dasar dan/atau pelaksanaan hak asasi manusia berupa kebutuhannya untuk memperoleh alat bukti yang menerangkan

dirinya sebagai pihak yang berhak atas harta warisan yang ditinggalkan untuknya dan pula bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Penggolongan ahli waris yang disebutkan pada pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 tersebut di atas sangat mirip dengan penggolongan penduduk yang di dasarkan pada Pasal 131 dan Pasal 163 IS (*Indische Staatregeling*), yang mengatur penduduk Hindia Belanda menjadi 3 golongan antara lain, Golongan Eropa, Golongan Bumiputera, Golongan Timur Asing<sup>18</sup>. Hal ini menunjukkan bahwa pengaruh kebijakan-kebijakan yang disusun pasca atau pra kemerdekaan sangat kuat dalam konstitusi di Indonesia.

Sebagai pemangku kewajiban, negara wajib melindungi dan menegakkan Hak Asasi warga negara atau masyarakat. Menurut Jimly Asshiddiqie pada prinsipnya negara hukum adalah untuk memberikan jaminan perlindungan hak bagi setiap individu atas kebebasan, anti diskriminasi dan kesetaraan, khususnya Persamaan dalam hukum (*Equality before the law*); penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*Due Process of law*); Perlindungan Hak Asasi Manusia<sup>19</sup>.

Namun peraturan menteri negara agraria tersebut disisi lain juga mengakomodir mengenai peralihan hak atas tanah warga negara dalam hal

---

<sup>18</sup> Habib Adjie, *Pembuktian Sebagai ... op. cit.*, hlm. 5.

<sup>19</sup> Hesti Armiwulan Sochmawardiah, *Diskriminasi Rasial dalam Hukum HAM Studi Tentang Diskriminasi Terhadap Etnis Tionghoa*, Yogyakarta: Genta, 2013, hlm. viii-ix.

pewarisan, sebab belum ada dasar hukumnya di Indonesia. Konsekuensi kemajemukan dimasyarakat Indonesia mengakibatkan salah satunya pluralistis praktek hukum perdata yang terdapat pada sistem hukum waris yang beragam. Diantaranya adanya hukum waris Islam yang berlaku untuk orang islam yang diatur dalam Kompilasi Hukum Islam dan diperkuat dengan Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam, hukum waris menurut KUH Perdata yang diatur pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Bab XII Tentang Pewarisan Karena Kematian, dan Hukum Adat untuk orang-orang yang tunduk pada hukum adat sesuai dengan daerah masing-masing. Dari ketiga sistem hukum waris tersebut, tidak ada yang mengatur mengenai surat keterangan waris sehingga ketentuan Pasal 111 ayat (1) angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut menjadi jalan keluar bagi kepastian hukum warga negara yang menganut sistem hukum waris berbeda-beda sesuai pilihan hukum warga negara itu menundukkan diri. Unsur diskriminasi yang terkandung dalam Pasal 111 ayat (1) angka 4 tersebut masih digunakan disebabkan karena hingga saat ini belum terdapat unifikasi hukum waris di Indonesia.

**2. Pembedaan Pihak yang Berwenang membuat Surat Tanda Bukti Sebagai Ahli Waris pada Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraris/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam menjamin kepastian hukum bagi ahli waris**

**a. Ahli Waris Yang Dikuatkan Oleh Kepala Desa/Lurah dan Camat**

Surat keterangan ahli waris bagi warga negara Indonesia Asli atau Pribumi dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan kemudian dikuatkan oleh Kepala Desa/Lurah dan Camat tempat pewaris meninggal dunia. Merujuk pada ketentuan Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Kepala Desa/Lurah dan Camat diberi kewenangan untuk menguatkan surat keterangan ahli waris yang dibuat sendiri oleh ahli waris. Jika ditinjau dari tugas dan kewenangannya, Kepala Desa diatur pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan tugas serta wewenang Lurah dan Camat diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tabel 3.3

**Kewenangan Kepala Desa, Lurah dan Camat**

No	Pejabat	Kewenangan
1.	Kepala Desa	Pasal 26 ayat (1) dan ayat (2) Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa : 1) Kepala desa bertugas menyelenggarakan

		<p>Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa</p> <p>2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan Desa;</li> <li>b. Mengagkat dan memberhentikan perangkat Desa;</li> <li>c. Memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan Aset Desa;</li> <li>d. Menetapkan peraturan Desa;</li> <li>e. Menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;</li> <li>f. Membina kehidupan masyarakat Desa;</li> <li>g. Membina ketentraman dan Ketertiban masyarakat Desa;</li> <li>h. Membina dan meningkatkan Perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;</li> <li>i. Mengembangkan sumber pendapatan Desa;</li> <li>j. Mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;</li> <li>k. Mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa;</li> <li>l. Memnfaatkan teknologi tepat guna;</li> <li>m. Mengkoordinasikan pembangunan Desa secara partisipatif;</li> <li>n. Mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan peundang-undangan</li> </ol>
2.	Lurah	Pasal 229 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah :

		<p>1) Lurah mempunyai tugas membantu camat dalam:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;</li> <li>b. melakukan pemberdayaan masyarakat;</li> <li>c. melaksanakan pelayanan masyarakat;</li> <li>d. memelihara ketenteraman dan ketertiban umum;</li> <li>e. memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum;</li> <li>f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan</li> <li>g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</li> </ol>
3.	Camat	<p>Pasal 225 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah :</p> <p>1) Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. menyelenggaraan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (6);</li> <li>b. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;</li> <li>c. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;</li> <li>d. mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;</li> <li>e. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;</li> <li>f. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di Kecamatan;</li> <li>g. membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan;</li> <li>h. melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota yang tidak</li> </ol>



		<p>dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan; dan</p> <p>i. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>
--	--	--

Berdasarkan ketentuan-ketentuan diatas, dapat diketahui bahwa tidak terdapat aturan yang mengatur mengenai kewenangan Kepala Desa/Lurah dan Camat dalam hal menguatkan surat keterangan ahli waris warga Indonesia Asli atau pribumi sebagaimana dimaksud Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Kepala Desa/Lurah dan Camat dikategorikan sebagai Pejabat atau Badan Tata Usaha Negara yang produk hukumnya berupa Keputusan Tata Usaha Negara sesuai ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Istilah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara terdapat pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam aturan hukum tersebut tidak ditentukan nama jabatan yang dapat dikualifikasikan sebagai badan atau pejabat tata usaha negara. Pada penjelasan pasal 1 angka 1 yang dimaksud dengan urusan pemerintahan

adalah kegiatan yang bersifat eksekutif, dan yang dimaksud dengan pemerintahan ialah keseluruhan kegiatan yang menjadi tugas dan dilaksanakan oleh para Badan dan Jabatan (Pejabat) Tata Usaha Negara (TUN) yang bukan pembuatan peraturan dan mengadili.<sup>20</sup> Sebutan bagi Pejabat Tata Usaha Negara tidak hanya ditujukan kepada mereka yang terbatas pada struktur organisatoris dan secara formal berada dalam jajaran eksekutif/pemerintahan saja (struktural) untuk memangku suatu Jabatan Tata Usaha Negara. Sebutan tersebut juga dapat ditujukan kepada siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan urusan pemerintah (fungsional), maka yang berbuat demikian dapat dianggap sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Sehingga segala keputusan yang dikeluarkan jika memenuhi syarat sebagai keputusan tata usaha negara, dan jika merugikan pihak tertentu, keputusan tersebut dapat dijadikan objek gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>21</sup>

Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Kewenangan Kepala Desa/Lurah dan Camat yang diatur pada

---

<sup>20</sup> Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris ... op. cit.*, hlm. 8

<sup>21</sup> *Ibid.*

Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraris/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai bagian dari pelaksana urusan pemerintah di daerah. Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa kewenangan lurah dan camat dalam menguatkan surat keterangan waris merupakan tindakan keperdataan, oleh sebab itu tidak memenuhi unsur sebagai suatu keputusan tata usaha negara. Lurah dan camat disini diartikan bertindak dalam lapangan hukum keperdataan dan tunduk pada hukum perdata, yang dalam hukum administrasi negara dikenal dengan *Privaatrechtelijke rechtshandelingen*<sup>22</sup> (tindakan-tindakan keperdataan).

Kepastian Hukum Surat Keterangan Ahli Waris yang dibuat sendiri oleh para ahli waris dengan disaksikan 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal: ialah merupakan surat di bawah tangan dan berisi pernyataan bahwa ahli waris yang membuat pernyataan tersebut merupakan ahli waris yang sah dari pewaris. sedangkan kedudukan kepala desa/lurah dan camat sebatas mengesahkan kependudukan warganya dan mencocokkan surat keterangan waris dengan dokumen

---

<sup>22</sup>Ridwan HR, *op. cit.*, hlm. 122-123

yang dilampirkan. Terdapat dua bentuk surat keterangan waris yang dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan tersebut<sup>23</sup> :

- 1) keterangan waris yang diterbitkan dan ditandatangani langsung oleh Camat setempat atas dasar pernyataan ahli waris yang bersangkutan, lengkap dengan memakai kepala dan nomor surat dinas kantor Camat;
- 2) keterangan waris yang dibuat dan ditandatangani bersama oleh para ahli waris yang kemudian dikuatkan oleh lurah setempat dan diketahui oleh camat.

Akta di bawah tangan memiliki kekuatan pembuktian sepanjang para pihak mengakuinya atau tidak ada penyangkalan dari salah satu pihak terkait akta tersebut. Apabila salah satu pihak tidak mengakuinya, beban pembuktian diserahkan kepada pihak yang menyangkal akta tersebut, serta penilaian terhadap penyangkalan atas bukti tersebut diserahkan sepenuhnya kepada Hakim.<sup>24</sup> Berbeda dengan kekuatan pembuktian akta autentik yang terkuat dan terpenuh dalam artian dianggap sah dan benar tanpa perlu pembuktian seperti pada akta dibawah tangan yang tergantung pada para pihak yang mengakuinya.

Seperti yang telah dijelaskan diatas bahwa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan tugas serta wewenang Lurah dan Camat diatur pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak ditemukan kewenangan untuk membuat atau menguatkan surat keterangan waris yang dibuat oleh ahli

---

<sup>23</sup> Gusti Riyan Sezar, *op.,cit.*, hlm. 60

<sup>24</sup> Habib Adji, *Sekilas Dunia Notaris... op. cit.*, hlm.33-34

waris. Disinilah terdapat multitafsir terhadap bentuk keterangan waris yang dikuatkan Lurah/Camat, apakah cukup dengan stempel Kelurahan dan/atau kecamatan serta di tandatangani, ataukan dengan format yang dikeluarkan oleh Kelurahan/kecamatan yang diisi oleh para ahli waris dengan membawa serta melampirkan keterangan waris yang dibuat sendiri oleh ahli waris. Sebab Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak menjelaskan spesifik mengenai bentuk dan teknis keterangan waris yang harus dikuatkan oleh Lurah/Camat.

Kepala Desa/Lurah dan Camat sebagai pelaksana urusan pemerintah di daerah yang melaksanakan tindakan hukum dalam lapangan keperdataan dan oleh sebab itu tunduk pada ketentuan hukum perdata. Apabila terjadi permasalahan dikemudian hari yang disebabkan oleh Kepala Desa/Lurah dan Camat yang berwenang menurut Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, maka dapat mengajukan gugatan ke lingkungan peradilan umum sebab keterangan waris merupakan alat bukti di ranah hukum perdata.

## **b. Notaris**

Notaris adalah salah satu pihak yang memiliki wewenang untuk membuat keterangan waris berdasarkan Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diantaranya :

1. Pada Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur mengenai pendaftaran peralihan hak karena pewarisan, menerangkan mengenai kebutuhan persyaratan berupa dokumen-dokumen yang salah satunya ialah surat tanda bukti sebagai ahli waris, dan;
2. dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 yang menyebutkan wewenang notaris membuat keterangan waris bagi warga negara Indonesia keturunan Tionghoa dengan akta keterangan hak mewaris dari Notaris.

Notaris dalam pengertian lebih luas yang dijelaskan lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lain

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.<sup>25</sup> Akta autentik yang dibuat notaris merupakan alat pembuktian tertulis yang terkuat dan terpenuh, untuk itulah peran notaris berhubungan dengan pembuktian di ranah hukum perdata khususnya dalam hal hukum waris menjadi penting. Sebagaimana dimaksud mengenai kewenangan Notaris dalam bunyi Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris ;

(1) Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

(2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula:

a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;

---

<sup>25</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

- b. membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus;
  - c. membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
  - d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
  - e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta;
  - f. membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
  - g. membuat Akta risalah lelang.
- (3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris diatas tidak diatur mengenai kewenangan notaris dalam membuat surat keterangan waris, walaupun pada ayat ketiga disebutkan pula bahwa notaris juga memiliki kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Keterangan waris dapat saja dibuat dengan bersandar pada ketentuan Pasal 15 ayat (1) yang terdapat frasa :



*“membuat suatu akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yan diharuskan oleh Undang-Undang dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta , menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semua itu sepanjang pembuatan akta tidak dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.<sup>26</sup>”*

Namun hal itu masih menjadi multitafsir pembuatan bentuk keterangan waris oleh Notaris. sebab frasa *“semua perbuatan, perjanjian... yang dikehendaki oleh yang berkepentingan”* artinya keterangan waris dimungkinkan dalam beberapa bentuk yang dapat dijadikan pilihan oleh Notaris dalam pembuatan keterangan waris. Surat keterangan waris merupakan alat bukti yang dikenal dalam bidang hukum waris sebagai suatu alat pembuktian tertulis yang digunakan seseorang untuk membuktikan bahwa dirinya ialah benar ahli waris si pewaris. Agar memiliki kekuatan pembuktian sempurna, keterangan waris haruslah dibuat sesuai ketentuan undang-undang mengenai akta otentik. Pengertian akta otentik dapat ditemui pada Pasal 1868 KUH Perdata yaitu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu dimana akta dibuatnya.

---

<sup>26</sup> Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lain sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.<sup>27</sup> Kewenangan utama Notaris adalah membuat suatu akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh Undang-Undang dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semua itu sepanjang pembuatan akta tidak dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.<sup>28</sup>

Pengertian mengenai akta Notaris terdapat dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang nomor 30 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris :

*“akta autentik adalah akta yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini”.*

Dari ketentuan diatas, dapat diketahui bahwa ada dua macam akta yang dapat dibuat oleh Notaris, yakni akta yang dibuat oleh Notaris dan Akta yang dibuat di hadapan Notaris. Akta yang dibuat oleh Notaris dalam Praktek Notaris disebut Akta Relaaas atau Akta Berita Acara berisi uraian Notaris mengenai apa yang dilihat dan apa yang disaksikan oleh Notaris

---

<sup>27</sup> Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

<sup>28</sup> Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

sendiri atas permintaan para pihak, agar tindakan atau perbuatan para pihak yang dilakukan tersebut kemudian dituangkan kedalam akta Notaris. Sedangkan akta yang dibuat di hadapan Notaris disebut Akta Pihak yang berisi uraian atau keterangan, pernyataan para pihak yang diberikan atau diceritakan dihadapan Notaris.<sup>29</sup> Pembuatan akta Notaris baik akta relaas maupun akta pihak, yang menjadi dasar utama dalam pembuatan akta Notaris yaitu harus ada kehendak (*wilsvorming*) dan permintaan dari para pihak, jika tidak ada maka Notaris tidak akan membuat akta yang dimaksud.<sup>30</sup>

Akta Notaris merupakan akta otentik sebab bentuk dan tata cara pembuatan akta ditetapkan melalui Undang-Undang<sup>31</sup>, menurut Irawan Soerodjo ada 3 (tiga) unsur esensial akta otentik yaitu :

1. Dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang
2. Dibuat oleh dan/atau di hadapan Pejabat Umum
3. Akta yang dibuat oleh dan/atau di hadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu dimana akta itu dibuat.

Akta otentik yang dibuat notaris merupakan alat pembuktian tertulis yang terkuat dan terpenuh, untuk itulah peran notaris berhubungan dengan pembuktian di ranah hukum perdata khususnya dalam hal alas hak dalam peralihan hak karena pewarisan menjadi penting tanpa harus membedakan dari mana golongan pihak yang menghadap kepadanya.

---

<sup>29</sup>Habib Adjie, *Kebatalan ... op. cit.*, hlm. 10

<sup>30</sup>*Ibid.*,

<sup>31</sup>Pasal 1 angka 7, Pasal 15 mengatur mengenai kewenangan Notaris, Pasal 38 mengenai bentuk akta Notaris, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris

Kekuatan pembuktian akta otentik<sup>32</sup> ;

- 1) Lahiriah (*uitwendige bewijskracht*) ; Jika dilihat dari luar (lahirnya) sebagai akta otentik sebab sesuai dengan aturan hukum yang sudah ditentukan mengenai syarat akta otentik, maka akta tersebut berlaku sebagai akta otentik sampai terbukti sebaliknya. Artinya untuk meyangkal kedudukan akta sebagai akta otentik, harus dibuktikan terlebih dahulu bahwa secara lahiriah akta tersebut bukan akta otentik.
- 2) Formal (*Formale bewijskracht*); secara formal menjamin kebenaran dan kepastian tanggal, hari, bulan, pukul, para pihak serta tanda tangan atas perbuatan hukum dalam akta.
- 3) Materil (*Materiele bewijskracht*); kepastian materi suatu akta, apa yang dimuat/dituangkan ke dalam akta berlaku sebagai benar dan pembuktian yang sah sampai dibuktikan sebaliknya.

Sedangkan dalam praktik selama ini mengenai surat keterangan waris menurut Tan Thong Kie dalam Habib Adjie<sup>33</sup> pembuatan surat keterangan waris oleh notaris tidak ada dasar peraturan perundang-undangan yang mendasarinya. Surat keterangan waris hanya merupakan surat dibawah tangan yang dibuat oleh notaris, yang nilai pembuktiannya tidak sempurna dan sama nilainya dengan surat-surat lainnya yang biasa dikeluarkan notaris misalnya surat keterangan magang, dan *covernote*.

Keterangan waris yang dibuat oleh notaris sekarang tidak mempunyai dasar hukum yang baku sehingga tidak mengikat, karna diartikan luas sesuai Pasal 15 UUJN tentang wewenang Notaris. oleh sebab itu harus ada dasar hukum yang jelas dengan perubahan atau pembuatan hukum baru dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang

---

<sup>32</sup>Habib Adjie, *Kebatalan dan... op. cit.*, hlm 18-20

<sup>33</sup>Habib Adjie. *Pembuktian...op. cit.*, hlm. 39

jas dan terperinci mengatur mengenai prosedur, bentuk dan pejabat yang berwenang membuat keterangan waris.

Dari uraian diatas maka Notaris ialah pejabat yang dapat ditunjuk kemudian oleh peraturan perundang-undangan untuk menjadi satu-satunya pihak berwenang membuat keterangan waris. Keterangan waris merupakan instrumen alat bukti yang dipergunakan ahli waris untk membuktikan bahwa ahli waris adalah yang sebenarnya. Berkaitan dengan alat pembuktian tersebut, Notaris memiliki kewenangan membuat akta autentik yang kekuatan pembuktiannya terkuat dan terpenuh. Notaris juga merupakan pejabat yang berada pada lingkup hukum perdata yang sesuai dengan Surat keterangan waris merupakan alat bukti yang dikenal dalam bidang hukum perdata pula.

### **c. Balai Harta Peninggalan**

Balai harta peninggalan Merupakan unit pelaksana teknis yang berada di lingkungan Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dibawah divisi pelayanan hukum dan HAM, namun secara teknis bertanggungjawab langsung pada Direktorat Jendral Administrasi Hukum Umum melalui Direktorat Perdata.<sup>34</sup>, **berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI tanggal 1 Maret 2005 Nomor M-01.PR.07.10 tahun 2005 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik**

---

<sup>34</sup> Balai Harta Peninggalan Jakarta, <http://www.bhpjakarta.info.go.id> diakses pada 28 November 2018

**Indonesia.** Dalam kedudukannya berdasarkan ketentuan pada ayat 1 pasal 14 dari Instruksi *Voor de Gouvernements Landmeters* dalam Stbl. 1916 No. 517, jo Surat Menteri Dalam Negeri Cq. Kepala Direktorat Pendaftaran Tanah Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri tanggal 20 Desember 1969 Nomor: DPT/12/63/12/69 jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah merupakan instansi yang berwenang menerbitkan Surat Keterangan Hak Mewaris Untuk Golongan Timur Asing.

Perlaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi Balai Harta Peninggalan berpedoman pada Pasal 2 dan Pasal 3 Surat Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia tanggal 19 Juni 1980 Nomor M.01.PR.07.01-80 Tahun 1980 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Balai Harta Peninggalan<sup>35</sup>. Dalam Pasal 2 dan 3 Surat Keputusan Menteri Kehakiman tersebut memuat Tugas Pokok dan Fungsi Balai Harta Peninggalan sebagai berikut :

Pasal 2 :

*Tugas Balai Harta Peninggalan ialah mewakili dan mengurus kepentingan orang-orang yang karena hukum atau keputusan Hakim tidak dapat menjalankan sendiri kepentingannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

---

<sup>35</sup>*Ibid*

Pasal 3 :

*Untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada pasal 2, Balai Harta Peninggalan mempunyai fungsi :*

- 1. Melaksanakan penyelesaian masalah Perwalian, Pengampunan, Ketidakhadiran dan Harta Peninggalan yang tidak ada kuasanya dan lain- lain masalah yang diatur dalam Peraturan Perundang- undangan.*
- 2. Melaksanakan Pembukuan dan Pendaftaran surat Wasiat sesuai dengan Peraturan Perundang- undangan.*
- 3. Melaksanakan penyelesaian masalah Kepailitan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan.*

Balai Harta Peninggalan dikategorikan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang sama seperti Kepala Desa/Lurah dan Camat. Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjelaskan Badan Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Segala keputusan yang dikeluarkan jika memenuhi syarat sebagai keputusan tata usaha negara, dan jika merugikan pihak tertentu, keputusan tersebut dapat dijadikan objek gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara.<sup>36</sup> Keputusan Tata Usaha Negara menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum tata usaha negara berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi

---

<sup>36</sup>*Ibid.*

seseorang atau badan hukum perdata. Sedangkan mengeluarkan surat keterangan waris bukan merupakan tindakan keperdataan, oleh sebab itu tidak memenuhi unsur sebagai suatu keputusan tata usaha negara.

Kewenangan Balai Harta Peninggalan yang diatur pada Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai bagian dari pelaksana urusan pemerintah, diartikan sebagai tindakan pemerintah di lapangan keperdataan. Surat keterangan waris merupakan alat bukti yang dikenal dalam bidang hukum perdata sebagai suatu alat pembuktian tertulis yang digunakan seseorang untuk membuktikan bahwa dirinya ialah benar ahli waris si pewaris. Keterangan waris yang dikeluarkan oleh Balai Harta Peninggalan hanya merupakan surat dibawah tangan yang nilai pembuktiannya tidak sempurna dan sama nilainya dengan surat-surat lainnya yang diterbitkan oleh instansi pemerintah (dalam urusan administratif). Sama seperti halnya Kepala Desa/Lurah dan Camat, apabila terjadi permasalahan dikemudian hari yang, maka dapat mengajukan gugatan, ke lingkungan peradilan umum karena surat keterangan waris merupakan alat bukti di ranah hukum perdata.

Berdasarkan uraian diatas dapat diketahui bahwa dasar dalam pembuatan surat keterangan waris di Indonesia sampai saat ini belum ada pengaturannya, sehingga pengaturannya dipersamakan dengan aturan yang



telah ada yaitu dalam hal pendaftaran tanah pada Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam ranah peralihan hak atas tanah yang memerlukan alas hak berupa keterangan waris yang dibuat oleh pejabat/pihak-pihak yang berwenang. Hal ini diatur dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Jaminan kepastian hukum keterangan waris yang dibuat oleh pejabat yang berbeda-beda maka akan menimbulkan kekuatan pembuktian yang berbeda pula, kedudukan Kepala Desa/Lurah dan Camat dan Balai Harta Peninggalan dalam pembuatan keterangan waris berupa akta dibawah tangan yang kekuatannya tergantung pada para pihak yang mengakuinya tidak seperti akta autentik yang pembuktiannya terkuat dan terpenuh (dianggap sah dan benar).

Sedangkan Notaris sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan oleh undang-undang dalam membuat akta autentik, jika dilihat dari ketentuan Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 4 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-

Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN), Keterangan waris yang dibuat oleh notaris sekarang tidak mempunyai dasar hukum yang baku sehingga tidak mengikat, karna diartikan luas sesuai Pasal 15 ayat (1) UUJN tentang wewenang Notaris. Oleh sebab itu harus ada dasar hukum yang jelas dengan perubahan atau pembuatan hukum baru dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang jelas dan terperinci mengatur mengenai prosedur, bentuk dan pejabat yang berwenang membuat keterangan waris.

Notaris dapat ditunjuk kemudian oleh peraturan perundang-undangan untuk menjadi satu-satunya pihak berwenang membuat keterangan waris. Keterangan waris merupakan instrumen alat bukti yang dipergunakan ahli waris untuk membuktikan bahwa ahli waris adalah yang sebenarnya. Berkaitan dengan alat pembuktian tersebut, Notaris memiliki kewenangan membuat akta autentik yang kekuatan pembuktiannya terkuat dan terpenuh. Notaris juga merupakan pejabat yang berada pada lingkup hukum perdata yang sesuai dengan Surat keterangan waris merupakan alat bukti yang dikenal dalam bidang hukum perdata pula.

Kekosongan hukum yang mengatur mengenai keterangan waris harus menjadi perhatian penting pemerintah agar terjadi keharmonisan peraturan perundang-undangan dan mencabut regulasi yang mengandung unsur diskriminatif dalam sistem hukum di Indonesia sebab negara wajib memberikan jaminan bagi kesamaan kedudukan di dalam hukum kepada

semua warga negara untuk hidup bebas dari diskriminasi ras dan etnis dan kesamaan penggunaan hak sebagai warga negara. Pihak yang berwenang dalam pembuatan keterangan waris hendaknya dilakukan oleh satu pejabat saja, agar warga negara diperlakukan adil dan sama dihadapan hukum.

Keadilan merupakan nilai esensial yang telah diatur dalam tata hukum di Indonesia, mulai dari landasan dasar bernegara Pancasila hingga Peraturang Perundang-Undangan yang berlaku. Keadilan haruslah merupakan sumber bagi penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara, agar segala bentuk peraturan-perundang-undangan tidak dijalankan dengan kaku dan justru menyimpangi esensi dari dibuatnya peraturan itu, yaitu terwujudnya suatu keadilan di dalam masyarakat, seperti yang dikemukakan H.L.A. Hart ;

“Dalam berbagai penerapan konsep keadilan bahwa individu dihadapan yang lain berhak atas kedudukan relatif berupa kesetaraan atau ketidaksetaraan tertentu. Ini merupakan sesuatu yang harus dipertimbangkan dalam ketidakpastian kehidupan sosial ketika beban atau manfaat hendak dipulihkan ketika terganggu. Dari sinilah menurut tradisi keadilan dipandang sebagai pemeliharaan atau pemulihan keseimbangan (*balance*) atau jatah bagian (*proportion*) dan kaidah pokoknya sering dirumuskan sebagai perlakuan hal yang serupa dan tidak serupa, kendatipun demikian kita perlu menabahkan padanya dan perlakuan hal yang berbeda dengan cara yang berbeda.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> H.L.A. Hart, *The Concept ... loc. cit.*