Jurnal Cakrawala Akademika (JCA)
Vol. 3 No. 2 Tahun 2026
Licenced CC BY-SA, E-ISSN: 3062-9942, Hal 463-471
DOI: https://doi.org/10.71417/jca.v3i2.2402
https://e-journal.lppmpustakacendekia.or.id/index.php/JCA/index

Politik Hukum Dualisme Surat Keterangan Waris (SKW) bagi WNI Muslim: Batas Kewenangan Notaris, Kompetensi Pengadilan Agama, dan Kepastian Hukum Administrasi Pertanahan

Muhtadin[1], Rif'ah Roihanah[2], Wawan Ali Suhudi[3]
[1,2,3] Prodi Hukum Keluarga Islam, UIN Kiai Ageng Muhammad Besari Ponorogo, Ponorogo, Indonesia

Alamat Universitas: Jl. Pramuka No.156 Ronowijayan, Siman, Ponorogo, Jawa Timur 63471
PO.Box 116
E-mail seluruh Penulis : tadinpo.78@gmail.com[1], rifah.roihanah@uinponorogo.ac.id[2], wawanali1972@gmail.com[3]

Abstract : *A Certificate of Inheritance (Surat Keterangan Waris/SKW) holds a strategic position in establishing a person's legal status as an heir and in facilitating the administrative transfer of rights over inherited assets, particularly land rights. The issue arises from Indonesia's historically pluralistic legal system, which encompasses multiple systems of inheritance law as well as various institutions and documentary instruments for establishing heirship. The amendment to Article 111 of the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 16 of 2021 introduced six forms of evidence of heirship, including a deed of inheritance rights issued by a Notary and a court determination. This regulatory framework raises questions concerning the position and authority of Notaries when dealing with Indonesian Muslim citizens who are substantively subject to Islamic inheritance law and, juridically, fall within the absolute jurisdiction of the Religious Courts. This article aims to analyze the legal policy governing SKW for Indonesian Muslim citizens, the limits of Notarial authority, the potential for discrimination in land administration, and the legal position of heirship determinations issued by the Religious Courts in providing legal certainty. This study employs a normative juridical method using statutory, conceptual, historical, and legal harmonization approaches. The findings indicate that the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/Head of the National Land Agency Number 16 of 2021 has, in principle, moved away from the population-classification paradigm in establishing heirship. Nevertheless, the plurality of documentary instruments and variations in administrative practices may still result in inconsistencies. Notaries are authorized to execute authentic deeds within the scope of their legally prescribed authority; however, they do not replace the authority of the Religious Courts to issue judicial determinations concerning the identity of heirs and their respective shares under Islamic law. Therefore, harmonization between notarial law, Islamic inheritance law, and land administration law is necessary to establish a non-discriminatory and simplified inheritance evidentiary system that provides legal certainty..*

Keywords*: Legal Policy, Certificate of Inheritance, Notary, Religious Court, Islamic Inheritance Law, Land Administration.*

Abstrak : Surat Keterangan Waris (SKW) mempunyai posisi strategis dalam proses pembuktian kedudukan seseorang sebagai ahli waris sekaligus dalam administrasi peralihan hak atas harta peninggalan, khususnya hak atas tanah. Persoalan muncul karena sistem hukum Indonesia secara historis mengenal pluralitas hukum kewarisan sekaligus pluralitas lembaga dan dokumen pembuktian ahli waris. Perubahan Pasal 111 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 telah membuka enam bentuk tanda bukti sebagai ahli waris, termasuk akta keterangan hak mewaris yang dibuat Notaris dan penetapan pengadilan. Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai kedudukan Notaris ketika berhadapan dengan WNI Muslim yang secara materiil tunduk pada hukum kewarisan Islam dan secara yuridis berada dalam kewenangan absolut Pengadilan Agama. Artikel ini bertujuan menganalisis politik hukum pengaturan SKW bagi WNI Muslim, batas kewenangan Notaris, potensi diskriminasi dalam administrasi pertanahan, serta kedudukan penetapan ahli waris Pengadilan Agama dalam memberikan kepastian hukum. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, historis, dan sinkronisasi hukum. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 pada dasarnya telah meninggalkan paradigma penggolongan penduduk dalam pembuktian ahli waris. Namun, pluralitas dokumen dan perbedaan praktik administrasi masih berpotensi menimbulkan ketidakseragaman. Notaris berwenang membuat akta autentik sepanjang memenuhi batas kewenangannya, tetapi tidak menggantikan kewenangan Pengadilan Agama dalam memberikan penetapan yudisial mengenai siapa ahli waris dan bagian masing-masing menurut hukum Islam. Oleh

Received: Oktober 19, 2026; Revised: Oktober 26, 2026; Accepted: November 8, 2026;
*Muhtadin, tadinpo.78@gmail.com

karena itu, harmonisasi antara hukum kenotariatan, hukum kewarisan Islam, dan hukum administrasi pertanahan diperlukan untuk membangun sistem pembuktian waris yang nondiskriminatif, sederhana, dan memberikan kepastian hukum.

Kata kunci: Politik Hukum, Surat Keterangan Waris, Notaris, Pengadilan Agama, Hukum Kewarisan Islam, Administrasi Pertanahan.

1. PENDAHULUAN

Hukum kewarisan merupakan salah satu bidang hukum yang memperlihatkan pluralitas sistem hukum Indonesia. Pluralitas tersebut tidak hanya berkaitan dengan hukum kewarisan Islam, adat, dan hukum perdata, tetapi juga dengan instrumen pembuktian kedudukan seseorang sebagai ahli waris. Persoalan menjadi lebih kompleks ketika harta peninggalan berupa hak atas tanah, karena peralihan hak karena pewarisan memerlukan tanda bukti ahli waris dalam administrasi pertanahan. Dengan demikian, pembuktian ahli waris tidak hanya berkaitan dengan hubungan kekeluargaan, tetapi juga menyangkut kewenangan pejabat, kekuatan pembuktian dokumen, perlindungan hak keperdataan, dan kepastian hukum pendaftaran tanah (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, 1997).

Bagi Warga Negara Indonesia (WNI) Muslim, persoalan tersebut mempunyai dimensi khusus karena hukum kewarisan Islam menentukan kedudukan ahli waris dan bagian masing-masing. Al-Qur'an, khususnya QS. al-Nisā' [4]: 11, 12, dan 176, menjadi landasan normatif yang kemudian dijabarkan dalam Kompilasi Hukum Islam (KHI). Pasal 171 KHI memberikan pengertian mengenai hukum kewarisan, pewaris, ahli waris, dan harta peninggalan. Dalam konteks tersebut, pembuktian ahli waris perlu ditempatkan dalam hubungan antara hukum kewarisan Islam, kewenangan Notaris, kompetensi Pengadilan Agama, dan mekanisme administrasi pertanahan (Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991, 1991).

Secara historis, pembuktian ahli waris tidak dapat dilepaskan dari politik hukum kolonial yang mengenal penggolongan penduduk. Konstruksi tersebut turut memengaruhi praktik pembuatan dokumen kewarisan dan administrasi pertanahan. Perkembangan hukum nasional kemudian bergerak menuju prinsip persamaan kedudukan warga negara dan penghapusan diskriminasi (Lailawati, 2020). Perubahan penting terjadi melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 yang mengubah Pasal 111 mengenai tanda bukti ahli waris. Ketentuan tersebut mengakui beberapa bentuk tanda bukti ahli waris, termasuk wasiat, putusan atau penetapan pengadilan, surat pernyataan ahli waris, akta keterangan hak mewaris dari Notaris, dan surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021, 2021).

Perubahan tersebut menunjukkan pergeseran politik hukum dari konstruksi administratif yang secara historis dipengaruhi penggolongan penduduk menuju pluralitas instrumen pembuktian ahli waris. Penelitian Ardianti menunjukkan bahwa setelah perubahan tersebut pengurusan SKW tidak lagi didasarkan pada penggolongan penduduk, meskipun dalam praktik masih melibatkan kelurahan, Notaris, dan Balai Harta Peninggalan (Ardianti, 2023). Namun, pluralitas dokumen tersebut tidak berarti bahwa setiap dokumen memiliki fungsi, kekuatan pembuktian, dan akibat hukum yang identik.

Persoalan menjadi penting ketika akta keterangan hak mewaris dari Notaris ditempatkan berdampingan dengan putusan atau penetapan Pengadilan Agama. Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta autentik mengenai perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan atau dikehendaki para pihak sepanjang tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, 2014). Sementara itu, Pasal 49 Undang-Undang Peradilan Agama memberikan kewenangan kepada Pengadilan Agama dalam perkara kewarisan bagi orang Islam, termasuk persoalan penentuan ahli waris, harta peninggalan, dan bagian masing-masing (Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009, 2009). Perbedaan dasar kewenangan tersebut menunjukkan bahwa akta Notaris dan produk yudisial Pengadilan Agama tidak dapat diposisikan sebagai instrumen yang sepenuhnya setara (Agustiningrum dkk., 2025).

Sejumlah penelitian terdahulu telah membahas persoalan tersebut secara parsial. Agustiningrum, Widhiyanti, dan Kawuryan mengkaji kewenangan Notaris membuat surat keterangan waris setelah berlakunya Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 dan menemukan adanya persoalan penafsiran kewenangan serta hambatan administratif (Agustiningrum dkk., 2025). Ardianti mengkaji pelaksanaan pengurusan SKW setelah perubahan regulasi dan menunjukkan pergeseran dari penggolongan

penduduk (Ardianti, 2023). Sementara itu, kajian mengenai Pengadilan Agama menegaskan kewenangannya dalam perkara kewarisan bagi orang Islam (Tonggiroh, 2023). Meskipun demikian, kajian-kajian tersebut belum secara integratif menganalisis hubungan antara pluralitas instrumen pembuktian ahli waris, batas kewenangan Notaris, kompetensi Pengadilan Agama, dan penerapannya dalam administrasi pertanahan dari perspektif politik hukum.

Research gap tersebut menjadi dasar kebaruan penelitian ini. Artikel ini tidak memandang persoalan sebagai konflik kewenangan antara Notaris dan Pengadilan Agama, melainkan sebagai persoalan pluralitas instrumen pembuktian ahli waris dan diferensiasi fungsi kelembagaan. Kebaruan penelitian terletak pada rekonstruksi hubungan fungsional antara tiga dimensi: penerimaan dokumen dalam administrasi pertanahan, kewenangan Notaris dalam pembuatan akta keterangan hak mewaris, dan kewenangan Pengadilan Agama dalam penyelesaian serta penentuan hukum kewarisan bagi WNI Muslim. Dengan demikian, istilah "dualisme SKW" diuji secara kritis untuk menentukan apakah benar menunjukkan dualisme kewenangan atau justru pluralitas instrumen dengan fungsi dan konsekuensi hukum yang berbeda.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini merumuskan tiga permasalahan: pertama, bagaimana politik hukum pengaturan Surat Keterangan Waris bagi WNI Muslim dalam sistem administrasi pertanahan Indonesia? Kedua, bagaimana batas kewenangan Notaris dalam membuat akta keterangan hak mewaris dan hubungannya dengan kompetensi Pengadilan Agama? Ketiga, bagaimana rekonstruksi pengaturan SKW yang dapat menjamin nondiskriminasi dan kepastian hukum bagi WNI Muslim?

Penelitian ini bertujuan menganalisis perkembangan politik hukum pengaturan tanda bukti ahli waris, mengkaji batas kewenangan Notaris dan kompetensi Pengadilan Agama, serta merumuskan rekonstruksi pengaturan pembuktian ahli waris yang menjamin nondiskriminasi dan kepastian hukum. Secara akademik, penelitian ini diharapkan memperkaya kajian hukum kenotariatan dan hukum keluarga Islam, khususnya mengenai diferensiasi antara akta autentik dan produk kekuasaan kehakiman. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan memberikan kerangka bagi Notaris, Pengadilan Agama, dan administrasi pertanahan dalam menempatkan serta memeriksa dokumen ahli waris sesuai kewenangan masing-masing.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (normative legal research) yang mengkaji norma, asas, doktrin, dan sistematika hukum berdasarkan bahan hukum kepustakaan. Penelitian bersifat deskriptif-analitis dan preskriptif, yaitu menganalisis pengaturan Surat Keterangan Waris (SKW), kewenangan notaris, yurisdiksi Pengadilan Agama, serta kepastian hukum dalam administrasi pertanahan, kemudian merumuskan argumentasi dan rekomendasi hukum yang relevan (Marzuki, 2021).

Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (statute approach) untuk menguji kesesuaian dan keterkaitan berbagai peraturan; pendekatan konseptual (conceptual approach) untuk menganalisis konsep kewenangan, pembuktian ahli waris, kesetaraan, dan kepastian hukum; serta pendekatan historis (historical approach) untuk menelusuri perkembangan pengaturan SKW. Pendekatan tersebut digunakan untuk mengidentifikasi disharmoni, tumpang tindih, atau kekosongan norma dalam pengaturan SKW (Ibrahim, 2007).

Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, meliputi UUD NRI Tahun 1945, UU Jabatan Notaris beserta perubahannya, UU Peradilan Agama beserta perubahannya, PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, Kompilasi Hukum Islam, serta peraturan terkait penghapusan diskriminasi ras dan etnis. Bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, dan disertasi yang relevan, sedangkan bahan hukum tersier berupa kamus dan ensiklopedia hukum (Soekanto & Mamudji, 2015).

Penelusuran bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan dengan tahapan inventarisasi, klasifikasi, dan sistematisasi bahan hukum sesuai dengan permasalahan penelitian. Selanjutnya, bahan hukum dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran gramatikal, sistematis, historis, dan teleologis serta sinkronisasi vertikal dan horizontal. Analisis tersebut digunakan untuk membangun argumentasi hukum mengenai pembagian kewenangan dalam penerbitan dan penggunaan SKW serta merumuskan solusi yang menjamin kesetaraan, non-diskriminasi, dan kepastian hukum dalam administrasi kewarisan dan pertanahan (Marzuki, 2021).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil Penelitian

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan Surat Keterangan Waris (SKW) mengalami pergeseran dari sistem administratif yang dipengaruhi penggolongan penduduk menuju sistem yang mengakui beberapa bentuk tanda bukti ahli waris. Namun, pluralitas tersebut belum sepenuhnya diikuti dengan penegasan mengenai kedudukan, fungsi, dan batas kewenangan masing-masing lembaga penerbit. Kondisi tersebut terutama terlihat dalam hubungan antara kewenangan Notaris, Pengadilan Agama, dan administrasi pertanahan (Marzuki, 2021).

Pergeseran Politik Hukum Pengaturan SKW: dari Penggolongan Penduduk menuju Pluralitas Bukti Ahli Waris

Pengaturan bukti ahli waris di Indonesia berkembang dalam sistem hukum waris yang plural dan secara historis dipengaruhi penggolongan penduduk pada masa kolonial, antara lain melalui Pasal 163 dan Pasal 131 *Indische Staatsregeling*. Penggolongan tersebut turut memengaruhi praktik administrasi kewarisan dan penerbitan surat keterangan waris (Lailawati, 2020).

Perubahan penting terjadi melalui Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang mengubah Pasal 111 Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997. Pasal 111 ayat (1) huruf c mengakui enam bentuk tanda bukti ahli waris, yaitu wasiat pewaris, putusan pengadilan, penetapan hakim/ketua pengadilan, surat pernyataan ahli waris, akta keterangan hak mewaris dari Notaris, dan surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021, 2021).

Temuan tersebut menunjukkan adanya pergeseran politik hukum dari pendekatan administratif yang berakar pada penggolongan penduduk menuju pendekatan yang mengakui pluralitas bentuk bukti ahli waris. Dalam perspektif politik hukum, perubahan tersebut dapat dibaca sebagai perubahan *legal policy* dalam menentukan bentuk hukum yang dipertahankan, diubah, atau dibangun untuk mencapai tujuan hukum nasional (Mahfud MD, 2010). Orientasi pengaturan tidak lagi semata-mata didasarkan pada identitas atau golongan penduduk, melainkan pada bentuk dokumen yang dapat digunakan dalam proses administrasi pertanahan.

Namun, pluralitas dokumen tersebut belum sepenuhnya disertai pengaturan yang tegas mengenai perbedaan fungsi dan kekuatan hukum masing-masing dokumen. Karena itu, pluralitas bukti ahli waris perlu dipahami sebagai pluralitas instrumen administratif, bukan sebagai kesamaan kewenangan seluruh lembaga penerbit.

Kedudukan Akta Keterangan Hak Mewaris dalam Administrasi Pertanahan

Dalam sistem pendaftaran tanah, bukti ahli waris merupakan salah satu persyaratan untuk pendaftaran peralihan hak karena pewarisan. Pasal 42 PP Nomor 24 Tahun 1997 mensyaratkan adanya surat tanda bukti sebagai ahli waris dalam pendaftaran peralihan hak karena pewarisan (Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, 1997). Ketentuan tersebut kemudian diperinci melalui Pasal 111 ayat (1) huruf c Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang menempatkan akta keterangan hak mewaris dari Notaris sebagai salah satu bentuk tanda bukti ahli waris (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021, 2021).

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa akta keterangan hak mewaris memiliki fungsi administratif dalam mendukung proses pendaftaran pertanahan. Akan tetapi, pengakuan administratif tersebut tidak menjadikan seluruh bentuk bukti ahli waris memiliki karakter hukum yang sama. Putusan atau penetapan pengadilan merupakan produk kekuasaan kehakiman, sedangkan akta Notaris merupakan produk pejabat umum dalam menjalankan kewenangan kenotariatan (Tonggiroh, 2023).

Dengan demikian, persoalan hukum yang ditemukan bukan terletak pada keberadaan pluralitas dokumen semata, melainkan pada belum tegasnya diferensiasi fungsi, kedudukan, dan kekuatan hukum masing-masing dokumen dalam proses administrasi pertanahan.

Batas Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Akta Keterangan Hak Mewaris

Pasal 15 UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2014 memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan, sepanjang pembuatannya tidak juga ditugaskan

atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, 2014).

Berdasarkan konstruksi tersebut, kewenangan Notaris dalam pembuatan akta keterangan hak mewaris harus dibedakan dari kewenangan mengadili atau menetapkan sengketa kewarisan. Notaris menjalankan fungsi kenotariatan dalam menuangkan keterangan dan pernyataan para pihak ke dalam akta sesuai dengan kewenangan dan persyaratan hukum, sedangkan fungsi memeriksa dan memutus sengketa merupakan kewenangan lembaga peradilan (Adjie, 2014).

Selain persoalan fungsi, terdapat persoalan mengenai batas teritorial pembuatan akta keterangan hak mewaris. Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 5 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 mensyaratkan akta tersebut dibuat oleh Notaris yang berkedudukan di tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021, 2021). Ketentuan ini menimbulkan persoalan normatif apabila dibandingkan dengan rezim kewenangan Notaris yang wilayah jabatannya meliputi seluruh provinsi dari tempat kedudukannya.

Persoalan tersebut telah menjadi objek pengujian di Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 29 P/HUM/2022. Dalam pertimbangannya, Mahkamah Agung menilai Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 5 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, termasuk UU Jabatan Notaris, dan pada akhirnya menolak permohonan uji materi tersebut (Putusan Mahkamah Agung Nomor 29 P/HUM/2022, 2022).

Dengan demikian, batas kewenangan Notaris dalam konteks ini meliputi batas materiil, batas fungsi, dan batas teritorial. Ketiga aspek tersebut harus dibedakan dari kewenangan yudisial Pengadilan Agama.

Relasi Kewenangan Notaris dan Pengadilan Agama dalam Penentuan Ahli Waris

Pasal 49 UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama sebagaimana diubah dengan UU Nomor 3 Tahun 2006 dan UU Nomor 50 Tahun 2009 memberikan kewenangan kepada Pengadilan Agama untuk memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara antara orang-orang yang beragama Islam dalam bidang kewarisan (Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009, 2009). Kewenangan tersebut mencakup perkara mengenai penentuan ahli waris, harta peninggalan, bagian masing-masing ahli waris, serta pembagian harta peninggalan (Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006, 2006).

Dalam konteks tersebut, akta keterangan hak mewaris dan penetapan atau putusan Pengadilan Agama tidak dapat ditempatkan sebagai produk yang identik. Akta Notaris lahir dalam pelaksanaan kewenangan pejabat umum, sedangkan penetapan atau putusan Pengadilan Agama lahir melalui pelaksanaan kekuasaan kehakiman (Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, 2009).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pluralitas bukti ahli waris tidak berarti adanya kesamaan kewenangan antara Notaris dan Pengadilan Agama. Dalam hal terdapat sengketa mengenai status ahli waris, hubungan kewarisan, harta peninggalan, atau bagian waris, penyelesaiannya berada dalam mekanisme peradilan yang berwenang. Dengan demikian, akta Notaris tidak dapat diposisikan sebagai pengganti fungsi yudisial Pengadilan Agama.

Problematika Pluralitas Bukti Ahli Waris bagi WNI Muslim

Pluralitas bentuk tanda bukti ahli waris memberikan fleksibilitas administratif, tetapi sekaligus menimbulkan potensi ketidakseragaman dalam praktik. Penelitian mengenai pelaksanaan SKW setelah perubahan Pasal 111 menunjukkan bahwa pengurusan SKW tidak lagi didasarkan pada penggolongan penduduk, meskipun dalam praktik tetap melibatkan beberapa pejabat atau lembaga, termasuk kelurahan, Notaris, dan Balai Harta Peninggalan (Ardianti, 2023).

Bagi WNI Muslim, persoalan tersebut menjadi lebih kompleks karena terdapat hubungan antara hukum kewarisan Islam, kewenangan Pengadilan Agama, kewenangan Notaris, dan persyaratan administrasi pertanahan. Oleh sebab itu, keberadaan beberapa bentuk dokumen harus ditempatkan dalam kerangka pembagian kewenangan yang jelas, bukan semata-mata sebagai pilihan administratif yang berdiri sendiri.

Dari perspektif kesetaraan, Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 memberikan dasar bagi persamaan kedudukan di hadapan hukum dan jaminan kepastian hukum yang adil (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, 1945). Prinsip tersebut diperkuat oleh UU Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis yang menjamin perlakuan yang sama dalam memperoleh hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya serta

melarang pembedaan berdasarkan ras dan etnis yang mengakibatkan pengurangan atau pencabutan hak (Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008, 2008).

Namun, perbedaan prosedur atau dokumen tidak dengan sendirinya merupakan diskriminasi. Pengujian diskriminasi harus memperhatikan dasar pembedaan, legitimasi tujuan administratif, konsistensi penerapan, proporsionalitas, dan dampaknya terhadap akses masyarakat terhadap layanan hukum dan pertanahan (Lailawati, 2020).

Arah Rekonstruksi Pengaturan SKW untuk Menjamin Non-Diskriminasi dan Kepastian Hukum

Hasil penelitian menunjukkan bahwa rekonstruksi pengaturan SKW diperlukan bukan dengan menghapus pluralitas dokumen, melainkan dengan menata hubungan dan fungsi masing-masing dokumen serta lembaga penerbitnya.

Rekonstruksi tersebut setidaknya diarahkan pada empat hal. Pertama, pengaturan SKW harus meninggalkan basis penggolongan penduduk dan menggunakan prinsip kesetaraan warga negara. Kedua, perlu ditegaskan perbedaan fungsi antara surat pernyataan ahli waris, akta keterangan hak mewaris, dan produk Pengadilan Agama. Ketiga, perlu dilakukan harmonisasi antara UU Jabatan Notaris, UU Peradilan Agama, dan peraturan pendaftaran tanah mengenai batas kewenangan masing-masing lembaga. Keempat, diperlukan standar administratif yang seragam dalam penerimaan dan pemeriksaan bukti ahli waris pada proses pendaftaran pertanahan (Marzuki, 2021).

Dengan konstruksi tersebut, Notaris tetap menjalankan fungsi kenotariatan dalam batas kewenangannya, Pengadilan Agama tetap menjalankan kewenangan yudisial dalam perkara kewarisan bagi orang-orang yang beragama Islam, sedangkan Kantor Pertanahan menjalankan fungsi administrasi pendaftaran berdasarkan dokumen yang memenuhi persyaratan hukum (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, 2014).

Temuan tersebut menunjukkan bahwa politik hukum pengaturan SKW perlu diarahkan pada kesetaraan, pembagian kewenangan yang tegas, harmonisasi antarrezim hukum, dan kepastian prosedur administrasi, sehingga pluralitas dokumen tidak berkembang menjadi tumpang tindih kewenangan atau ketidakpastian hukum bagi WNI Muslim.

Pembahasan

Politik Hukum Pengaturan Surat Keterangan Waris : Dari Penggolongan Penduduk Menuju Kesetaraan Administratif

Perubahan Pasal 111 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 16 Tahun 2021 menunjukkan adanya pergeseran politik hukum dalam pengaturan tanda bukti ahli waris. Pengaturan baru tidak lagi secara eksplisit menghubungkan bentuk tanda bukti ahli waris dengan penggolongan penduduk sebagaimana berkembang dalam sistem hukum kolonial, tetapi mengakui beberapa bentuk dokumen yang dapat digunakan dalam pendaftaran peralihan hak karena pewarisan (Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991, 1991; Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021, 2021). Pergeseran tersebut menunjukkan arah kebijakan menuju administrasi pertanahan yang lebih terbuka dan tidak mendasarkan akses administratif pada klasifikasi penduduk (Tonggiroh, 2023).

Namun, kesetaraan administratif tidak berarti seluruh dokumen ahli waris mempunyai kedudukan dan kekuatan pembuktian yang sama. Kesetaraan harus dibedakan dari penyeragaman instrumen. Setiap warga negara harus memperoleh akses terhadap mekanisme pembuktian yang diakui hukum tanpa diskriminasi berdasarkan golongan penduduk, sementara perbedaan bentuk dokumen tetap dapat dipertahankan sepanjang didasarkan pada dasar hukum, kewenangan pejabat atau lembaga penerbit, serta prosedur pembentukannya. Dengan demikian, persoalan politik hukum pasca-2021 bukan lagi semata-mata menghapus penggolongan penduduk, tetapi memastikan bahwa pluralitas instrumen pembuktian tidak menimbulkan ketidakpastian mengenai fungsi dan kekuatan masing-masing dokumen.

Bagi WNI Muslim, persoalan tersebut semakin kompleks karena hukum kewarisan Islam berinteraksi dengan hukum administrasi pertanahan dan kewenangan beberapa lembaga negara. Karena itu, efektivitas perubahan Pasal 111 harus dinilai tidak hanya dari hilangnya kategori penggolongan penduduk, tetapi juga dari kemampuannya menciptakan sistem pembuktian ahli waris yang nondiskriminatif, konsisten, dan memberikan kepastian hukum (Mahfud MD, 2010).

Batas Kewenangan Notaris dan Kompetensi Pengadilan Agama

Kewenangan Notaris berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris berkaitan dengan pembuatan akta autentik mengenai perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan atau

dikehendaki para pihak sepanjang tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, 2014). Karena itu, akta keterangan hak mewaris merupakan produk kewenangan kenotariatan dan tidak dapat disamakan dengan produk kekuasaan kehakiman. Pengakuan akta tersebut sebagai salah satu dokumen administrasi pertanahan juga tidak memberikan kewenangan kepada Notaris untuk mengadili sengketa kewarisan (Adjie, 2014).

Fungsi Notaris berada dalam ranah pelayanan hukum preventif melalui pembuatan akta autentik berdasarkan keterangan, dokumen, dan fakta hukum yang dapat dipertanggungjawabkan. Sebaliknya, apabila muncul perselisihan mengenai siapa yang berhak menjadi ahli waris, hubungan kewarisan, harta peninggalan, atau bagian masing-masing ahli waris, penyelesaiannya berada dalam ranah kekuasaan kehakiman. Bagi orang Islam, kewenangan tersebut berada dalam kompetensi Pengadilan Agama sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 49 Undang-Undang Peradilan Agama (Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009, 2009). Dengan demikian, akta Notaris tidak dapat diposisikan sebagai pengganti putusan atau penetapan pengadilan ketika persoalan telah berubah menjadi sengketa yang memerlukan pemeriksaan yudisial (Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, 2009).

Fungsi Notaris berada dalam ranah pelayanan hukum preventif melalui pembuatan akta berdasarkan keterangan dan dokumen yang dapat dipertanggungjawabkan. Sebaliknya, apabila terdapat perselisihan mengenai kedudukan ahli waris, harta peninggalan, atau bagian masing-masing yang memerlukan penyelesaian yudisial, persoalan tersebut berada dalam ranah kekuasaan kehakiman. Bagi orang Islam, kewenangan tersebut berkaitan dengan kompetensi Pengadilan Agama dalam perkara kewarisan sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Peradilan Agama (Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009, 2009). Dengan demikian, akta Notaris tidak dapat diposisikan sebagai pengganti putusan atau penetapan pengadilan ketika sengketa membutuhkan pemeriksaan yudisial (Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, 2009).

Persoalan ini semakin penting karena Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 5 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 mengakui akta keterangan hak mewaris dari Notaris yang berkedudukan di tempat tinggal pewaris ketika meninggal sebagai salah satu tanda bukti ahli waris (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021, 2021). Ketentuan tersebut telah diuji melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 29 P/HUM/2022 dan permohonan keberatan ditolak. Mahkamah Agung tidak menemukan pertentangan ketentuan tersebut dengan peraturan yang lebih tinggi (Putusan Mahkamah Agung Nomor 29 P/HUM/2022, 2022). Oleh karena itu, persoalan penelitian ini lebih tepat dipahami bukan sebagai konflik kewenangan Notaris dan Pengadilan Agama, melainkan sebagai kebutuhan memperjelas hubungan fungsional keduanya.

a. Pluralitas Instrumen dan Kepastian Hukum

Istilah "dualisme" perlu digunakan secara hati-hati. Temuan penelitian menunjukkan bahwa persoalan yang lebih tepat adalah pluralitas instrumen pembuktian ahli waris dan diferensiasi fungsi kelembagaan. Pasal 111 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 mengakui beberapa bentuk bukti ahli waris, antara lain putusan atau penetapan pengadilan, surat pernyataan ahli waris, akta keterangan hak mewaris dari Notaris, dan surat keterangan waris dari Balai Harta Peninggalan (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021, 2021).

Pluralitas tersebut memberikan fleksibilitas administratif, tetapi dapat menimbulkan persoalan apabila seluruh dokumen diperlakukan seolah-olah mempunyai daya bukti dan konsekuensi hukum yang sama. Setiap dokumen lahir dari mekanisme dan kewenangan yang berbeda. Penelitian pascaperubahan 2021 menunjukkan bahwa pengurusan SKW tidak lagi didasarkan pada penggolongan penduduk, meskipun praktiknya masih melibatkan kelurahan, Notaris, dan Balai Harta Peninggalan.

Karena itu, kepastian hukum tidak harus diwujudkan melalui penyeragaman seluruh bukti ahli waris. Kepastian lebih tepat dibangun melalui kejelasan fungsi, persyaratan penerbitan, kewenangan lembaga penerbit, serta prosedur apabila terjadi pertentangan bukti atau sengketa.

b. Diskriminasi dan Konsistensi Administrasi Pertanahan

Perbedaan bentuk dokumen atau prosedur tidak dengan sendirinya merupakan diskriminasi. Pengujiannya harus mempertimbangkan dasar pembedaan, sumber kewenangan, tujuan administratif, konsistensi penerapan, dan dampaknya terhadap akses warga atas pelayanan hukum. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 menempatkan persamaan dan keadilan sebagai dasar penghapusan diskriminasi ras dan etnis.

Rekonstruksi Politik Hukum SKW

Berdasarkan uraian tersebut, rekonstruksi politik hukum SKW tidak perlu diarahkan pada penghapusan pluralitas instrumen, tetapi pada penataan hubungan antara dokumen, kewenangan lembaga, dan prosedur administrasi. Rekonstruksi tersebut bertumpu pada tiga prinsip.

Pertama, nondiskriminasi, yaitu akses administratif tidak boleh kembali didasarkan pada penggolongan penduduk atau identitas etnis. Perbedaan dokumen hanya dapat dibenarkan apabila mempunyai dasar hukum dan tujuan objektif.

Kedua, diferensiasi kewenangan. Notaris menjalankan fungsi pembuatan akta autentik; Pengadilan Agama menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman dalam perkara kewarisan bagi pihak yang menjadi kompetensinya; sedangkan Kantor Pertanahan menjalankan fungsi administrasi pendaftaran tanah berdasarkan dokumen yang dipersyaratkan peraturan perundang-undangan.

Ketiga, kepastian hukum, yang diwujudkan melalui standar pemeriksaan dokumen yang jelas, transparan, konsisten, dan dapat dipertanggungjawabkan. Kantor Pertanahan perlu memiliki pedoman yang jelas mengenai pemeriksaan berbagai bentuk tanda bukti ahli waris, termasuk mekanisme apabila ditemukan pertentangan bukti atau indikasi sengketa.

Dengan demikian, persoalan utama bukan keberadaan pluralitas instrumen pembuktian, melainkan belum optimalnya diferensiasi fungsi, standar pemeriksaan, dan hubungan antarlembaga. Politik hukum yang ideal bukan menyeragamkan seluruh bukti ahli waris, tetapi membangun sistem administrasi pertanahan yang menjamin akses nondiskriminatif, batas kewenangan yang jelas, dan kepastian hukum bagi WNI Muslim maupun warga negara lainnya.

4. KESIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, dapat disimpulkan bahwa pertama, politik hukum pengaturan Surat Keterangan Waris (SKW) di Indonesia menunjukkan pergeseran dari pola pembuktian yang dipengaruhi penggolongan penduduk menuju pluralitas instrumen pembuktian ahli waris dalam administrasi pertanahan. Perubahan tersebut mencerminkan arah menuju kesetaraan administratif, meskipun pluralitas dokumen tetap memerlukan standar penerapan yang konsisten agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum.

Kedua, Notaris dan Pengadilan Agama memiliki fungsi serta kewenangan yang berbeda. Notaris berwenang membuat akta autentik dalam batas UU Jabatan Notaris, termasuk akta keterangan hak mewaris sebagaimana diakui dalam administrasi pertanahan. Namun, akta tersebut tidak dapat disamakan dengan penetapan atau putusan Pengadilan Agama yang merupakan produk kekuasaan kehakiman dalam perkara kewarisan bagi orang Islam.

Ketiga, rekonstruksi politik hukum SKW perlu berorientasi pada nondiskriminasi, diferensiasi kewenangan, konsistensi administrasi, dan perlindungan hak ahli waris, sehingga pluralitas instrumen tidak berubah menjadi pluralitas standar pelayanan.

Kementerian ATR/BPN perlu memperjelas pedoman teknis penerimaan dan pemeriksaan dokumen ahli waris. Kementerian Hukum bersama organisasi profesi Notaris perlu memperkuat pedoman kehati-hatian dalam pembuatan akta keterangan hak mewaris. Mahkamah Agung perlu memperjelas prosedur penetapan ahli waris di lingkungan peradilan agama. Penelitian selanjutnya perlu menguji penerapan norma secara empiris pada kantor pertanahan, kantor Notaris, dan Pengadilan Agama untuk mengetahui konsistensi praktik dan hambatan perlindungan hak ahli waris.

DAFTAR PUSTAKA

Adjie, H. (2014). *Hukum notaris Indonesia: Tafsir tematik terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*. (Bandung: Refika Aditama, 2008), 81–82.

Agustiningrum, N., Widhiyanti, H. N., & Kawuryan, E. S. (2025). Kewenangan notaris membuat surat keterangan waris sebagai tanda bukti ahli waris. *Jurnal Magister Hukum Udayana, 14*(1), 218–233. https://doi.org/10.24843/JMHU.2025.v14.i01.p12

Ardianti, E. O. K. (2023). Pelaksanaan pengurusan surat keterangan waris terhadap tiga golongan penduduk di Indonesia setelah berlakunya PMA Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran

Tanah (Studi di Kota Semarang). *Jurnal Hukum, Politik dan Kekuasaan, 3*(2), 205–215. https://doi.org/10.24167/jhpk.v3i2.7193

Ibrahim, J. (2007). *Teori dan metodologi penelitian hukum normatif*. Bayumedia Publishing.

Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1991 tentang Penyebarluasan Kompilasi Hukum Islam (1991).

Lailawati, F. D. (2020). Penghapusan diskriminasi, ras, dan etnis pembuatan surat keterangan waris yang didasarkan pada penggolongan penduduk. *Jurnal Cakrawala Hukum, 11*(1), 12–20. https://doi.org/10.26905/idjch.v11i1.4051

Mahfud MD, M. (2010). *Politik hukum di Indonesia* (Edisi revisi). Rajawali Pers.

Marzuki, P. M. (2021). *Penelitian hukum* (Edisi revisi). Kencana.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 953 (2021).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696 (1997).

Putusan Mahkamah Agung Nomor 29 P/HUM/2022 (2022).

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2015). *Penelitian hukum normatif: Suatu tinjauan singkat*. Rajawali Pers.

Tonggiroh, J. P. (2023). Peran notaris dalam pembuatan surat keterangan waris terkait penggolongan penduduk di Indonesia. *Officium Notarium, 2*(1), 99–109. https://doi.org/10.20885/JON.vol2.iss1.art11

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (1945).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (2014). Pasal 15 ayat (1).

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, 2006 Lembaran Negara Republik Indonesia (2006)

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 170 (2008).

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (2009). Pasal 1 angka 1

Undang-Undang Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, 2009 Lembaran Negara Republik Indonesia 14 (2009).