

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 27 (ayat 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) hasil amandemen kedua menjelaskan bahwa kedudukan masyarakat dalam hukum dan pemerintah adalah sama, adapun Pasal ini berbunyi “ Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Dan Pasal 28D ayat (1) yang berbunyi “ Setiap orang berhak mendapatkan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”¹.

Lebih lanjut Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam pidatonya saat menghadiri perayaan tahun baru Imlek 2556 di Balai Sudirman, Jakarta tanggal 15 Februari 2005, menegaskan bahwa Indonesia merdeka hanya mengenal dua jenis penggolongan penduduk, yaitu Warga Negara Indonesia (WNI) dan Warga Negara Asing (WNA) yang bertempat tinggal di Indonesia. Presiden menegaskan pula bahwa setiap warga bangsa agar menghilangkan persepsi yang keliru yang diwariskan dari zaman kolonial penjajahan. Persepsi tersebut adalah mengenai 3 (tiga) golongan penduduk. Dalam bahagian lain pidato presiden menegaskan pula bahwa dalam era reformasi pemerintah telah mencabut berbagai peraturan yang dinilai mengandung nilai diskriminatif, misalnya dengan menghilangkan penyebutan istilah pribumi dan non pribumi, atau warga negara asli dan warga negara keturunan. Hal ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnik². Hal ini sejalan dengan Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang No 24 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang No 23 Tahun 2006 Tentang Administrasi Kependudukan (selanjutnya disebut Undang-Undang Adminduk) juga

1 . UUD 1945

2 Habib, Adjie, *Kesetaraan Dalam Pembuatan Bukti Sebagai Ahli Waris*, Surabaya, 2009, hlm 1

memberi definisi yang sama tentang penduduk. Undang-Undang ini menjelaskan bahwa penduduk adalah warga negara Indonesia dan Orang Asing yang bertempat tinggal di Indonesia.

Dari dua Pasal yang telah dikemukakan di atas (Pasal 27 ayat 1 dan Pasal 28D ayat 1 UUD 1945) serta Undang-Undang Nomor 40 tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnik dan Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang No 24 Tahun 2013 Tentang Administrasi Kependudukan memberikan definisi yang berbeda terhadap penggolongan penduduk yang sebelumnya diatur dalam pasal 163 *Indische Staatregeling*, ketentuan ini membagi penduduk Hindia Belanda dalam tiga golongan: Golongan Eropa, Golongan Timur Asing dan Golongan Pribumi/Bumiputera. Kaitannya dalam penelitian ini bahwa kedua ketentuan di atas, tidak serta merta menghapus ketertinggalannya hukum waris barat. Hukum waris Barat merupakan bagian dari isi Kitab Undang-Undang hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdato) terjemahan dari *Burgelijk Wetboek* (selanjutnya disebut BW) ditetapkan dalam mengatur dan menyelesaikan urusan waris di Indonesia. Hal ini juga berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945 hasil amandemen keempat yang dengan tegas mengatur bahwa segala peraturan perundang-undangan yang ada masih tetap berlaku selama belum diadakan yang baru. Satu komunitas yang sama dimungkinkan di dalamnya ada beberapa sistem hukum berlaku secara bersamaan, keberlangsungan pluralitas sistem hukum dapat memicu berbagai masalah dan ketegangan, namun ketegangan tersebut menjadikan hukum barat berkembang seiring dengan penerapannya dan menjadi acuan hukum yang mampu memecahkan beberapa konflik hukum.

Dasar hukum berlakunya BW di Indonesia adalah Azas *Conkordansi* dan Pasal 1 Aturan Peralihan UUD 1945. Asas *Conkordansi* adalah suatu asas yang memberlakukan aturan yang di negeri Belanda berlaku juga di negara jajahannya. Hal tersebut diberlakukan demi kepentingan politik pada masa penjajahan kolonial Belanda di Indonesia³.

3 . Herlien, Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, PT. Citra Aditya Bakti 1983, hlm 98

Namun dalam prakteknya walaupun sudah dikeluarkan undang-undang penghapusan diskriminasi ras dan etnik, pembuatan surat keterangan ahli waris masih menggunakan tiga golongan penduduk peninggalan pemerintah kolonial Belanda⁴. Waris merupakan salah satu permasalahan yang sering sekali muncul ditengah masyarakat. Banyak kita dengar dan temui fakta di lapangan karena permasalahan warisan menyebabkan perselisihan bahkan perpecahan di dalam keluarga, kadang kala berujung kematian. Permasalahan ini muncul setelah adanya suatu peristiwa yaitu kematian. Dalam Pasal 830 KUHPerdara menjelaskan bahwa pewarisan hanya berlangsung karena kematian⁵.

Selanjutnya pada Pasal 833 KUHPerdara menjelaskan “Sekalian ahli waris dengan sendirinya karena hukum memperoleh hak milik atas segala barang, segala hak dan segala piutang si yang meninggal....”. Dari isi Pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa si pewaris akan langsung mendapat warisan dari yang meninggal akibat dari kematian. Tetapi walaupun langsung mendapat warisan sering sekali adanya gugatan dari beberapa pihak yang merasa berhak juga untuk mendapatkan harta warisan tersebut. Dilain pihak untuk mendapatkan legalitas bahwa harta warisan tersebut memang sudah menjadi milik si ahli waris perlu legalitas dari pihak yang berwenang yang dibuktikan dengan adanya satu surat yang menerangkan akan siapa yang berhak akan harta yang dimilikinya.



Secara umum akta terbagi dua yaitu akta otentik dan akta di bawah tangan⁶. Berdasarkan Pasal 1868 KUHPerdara menyatakan bahwa akta otentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu, ditempat dimana akta dibuatnya⁷. Sedangkan akta bawah tangan berdasarkan Pasal 1874 KUHPerdara adalah sebagai tulisan-

4 Habib Adjie, Op.cit hlm 1

5. KUHPerdara, Citra Umbara, Bandung, 2007 hlm 225

6 Yahya Harahap, *Kedudukan Kewenangan dan Acara Peradilan Agama Undang-Undang No.*

7 Tahun 1989. Pustaka Kartini, 2005 hlm 566.

7 KUHPerdara Op.cit hlm 489

tulisan di bawah tangan, surat-surat, register-register, surat-surat urusan rumah tangga dan lain-lain tulisan yang dibuat tanpa perantara pegawai umum⁸.

Berdasarkan pengamatan di lapangan masyarakat merupakan pihak yang membutuhkan surat untuk menerangkan status akan harta dan kedudukan mereka akan harta yang ditinggalkan oleh pewaris. Masyarakat tidak mengetahui akan akta yang mereka buat itu termasuk kepada otentik atau akta di bawah tangan. Masyarakat hanya mengetahui bahwa jika ada kematian untuk mendapatkan hak mereka akan harta yang ditinggal oleh pewaris dibutuhkan Surat Keterangan Ahli Waris sebagaimana yang diminta oleh beberapa instansi / pihak terkait seperti bank, pertanahan, asuransi dan saham. Masyarakat meminta surat keterangan ahli waris dari Kepala Desa / Lurah, pihak kelurahan meminta masyarakat untuk membuat surat yang diperlukan tersebut, mereka hanya menandatangani saja tanpa adanya tindakan lebih lanjut.

Surat Keterangan Waris berasal dari kata "*Verklaring Van Erfreht*" sebagai yang dimaksud dalam Ps U.U.J.N Belanda. Menurut Kamus Hukum Bahasa Belanda mempunyai 2 (dua) arti yaitu dalam arti yang umum dan dalam arti yang khusus. Dalam arti umum *Verklaring* atau *Verklarend* mengandung arti menerangkan atau menjelaskan, keterangan sedangkan dalam arti yang khusus mempunyai arti menyatakan, mendeklarasikan atau menegaskan⁹. Dari pengertian surat keterangan waris di atas dapat disimpulkan bahwa Surat Keterangan Waris bertujuan untuk menerangkan seseorang berhak menjadi ahli waris atau tidak dari harta yang ditinggalkan.

Surat Keterangan Ahli Waris pada awalnya hanya berhubungan dengan masalah tanah yang ditinggal oleh pewaris agar dapat melakukan pendaftaran ke Badan Pertanahan Nasional

8 KUHPerdata Op.cit hlm 490

9 . Habib, Adjie, op.cit hlm 5



(BPN) untuk mendapatkan legalitas hak. Berdasarkan ketentuan pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang pokok-pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebutPemberian surat-surat tanda bukti, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatas bahwa untuk menjamin kepastian hukum maka perlu kirannya adanya pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah tersebut meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat bagi pihak yang bersangkutan.

Sehingga pada saat itu aturan yang mendasari pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris mengacu kepada aturan yang dikeluarkan oleh kementerian Agraria. Adapun beberapa dasar hukum dalam pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris tersebut adalah :

1. Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria tanggal 20 Desember 1969 Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Ahli Waris dan Pembuktian Kewarganegaraan.
2. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
3. Pasal 42 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

Lebih lanjut dalam Surat Edaran Departemen dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Ahli Waris dan Pembuktian Kewarganegaraan menerangkan ada tiga pejabat atau instansi yang memiliki wewenang untuk menerbitkan Surat Keterangan Ahli Waris yakni Lurah beserta

Camat bagi golongan penduduk asli atau pribumi, Notaris bagi golongan penduduk keturunan Tiongha serta Balai Harta Peninggalan bagi golongan penduduk keturunan timur asing¹⁰.

Dalam praktek di lapangan banyak masyarakat berpedoman pada Edaran Departemen dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Ahli Waris dan Pembuktian Kewarganegaraan ini, untuk mengurus permasalahan waris yang lainnya seperti asuransi, deposito ataupun masalah perbankan lainnya. Pihak-pihak lainpun seperti pihak perbankan atau asuransi juga menjadikan Surat Keterangan Ahli Waris sebagai dasar penyelesaian hak akan orang yang meninggal tanpa melakukan cross check ataupun peninjauan lebih lanjut.

Berdasarkan Surat Edaran Departemen dalam Negeri Direktorat Jenderal Agraria tanggal 20 Desember 1969 Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Ahli Waris dan Pembuktian Kewarganegaraan dijelaskan bahwa penduduk pribumi Surat Keterangan Ahli Warisnya disahkan oleh Lurah dan dikuatkan oleh Camat dimana pewaris meninggal dunia berdomisili terakhir. Hal ini berarti Surat Keterangan Ahli Waris yang dibuat termasuk kepada akta di bawah tangan karena tidak memenuhi syarat sebagai sebuah akta otentik sesuai dengan ketentuan Pasal 1868 KUHPdata dimana sebuah akta dikatakan otentik jika dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa

Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh Lurah dan dikuatkan oleh Camat ini tidak terikat suatu bentuk yang nantinya jika dilakukan pembuktian tentu akan menimbulkan sengketa di kemudian hari, selama tidak ada sengketa maka Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh Lurah dan dikuatkan oleh Camat ini akan menjadi akta otentik, sesuai dengan Pasal 1875 KUHPdata yang berbunyi :

“Suatu tulisan dibawah tangan yang diakui kebenarannya oleh orang yang dihadapkan kepadanya atas secara hukum dianggap telah dibenarkan olehnya, menimbulkan bukti lengkap seperti suatu akta otentik bagi orang yang menandatangani, ahli warisnya serta orang-orang mendapat hak dari mereka; ketentuan Pasal 1871 berlaku terhadap tulisan itu¹¹.

10 . Himpunan Peraturan Pertanahan (B.P.N). Badan Pertanahan Nasional, hlm 51

Mengingat Surat Keterangan Ahli Waris dimasa depan memungkinkan akan timbulnya sengketa maka sudah seharusnya Surat Keterangan Ahli Waris ini dibuat berdasarkan persyaratan sebuah akta yang otentik agar dapat dijadikan bukti dikemudian hari. Namun kenyataan dilapangan masyarakat hanya membuat Surat Keterangan Ahli Waris untuk kebutuhan sesaat yang menyebabkan Surat Keterangan Ahli Waris yang dibuat termasuk kepada akta di bawah tangan. Demikian juga dengan pihak lurah yang meng sahkan dan Camat yang menguatkan mereka juga tidak memberi arahan dan menetapkan bagaimana sebuah surat dapat disebut sebagai akta yang otentik.

Akibat dari ketidak tahuan ini maka Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh Lurah dan dikuatkan oleh Camat memiliki beragam bentuk dan dibuat oleh ahli waris saja, Lurah hanya tinggal meng sahkan dan Camat menguatkan. Dalam pengurusan surat keterangan ahli waris masyarakat hanya melampirkan surat keterangan kematian, kartu keluarga (KK) dan kartu tanda penduduk (KTP) tanpa mengetahui latar belakang dan hubungan si ahli waris dengan pemberi waris, apakah si pewaris pernah membuat wasiat, apakah pernah berdomisili di daerah lain dan melakukan perkawinan serta memiliki keturunan sebelum menetap di daerah dimana si pewaris berdomisili meninggal, serta ada atau tidaknya utang piutang semasa hidupnya. Faktor-faktor ini dikemudian hari akan dapat menjadi pemicu perselisihan terhadap ahli waris yang merasa berhak akan harta si pewaris.

Berdasarkan survei awal peneliti di 3 kecamatan dan 24 kelurahan (Kota Bukittinggi memiliki 3 kecamatan) yaitu kecamatan Mandiagin Koto Selayan, Guguk Panjang dan Aur Birugo Tigo Baleh diperoleh informasi bahwa masyarakat membuat Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh lurah dan dikuatkan oleh Camat dalam menjelaskan pihak-pihak yang berhak menjadi ahli waris. Sebagai contoh pada kelurahan Benteng Pasa Ateh kecamatan Guguk Panjang sepanjang tahun 2015 ada 4 ahli waris yang mengurus Surat

Keterangan Ahli Waris (SKAW) dan dari bulan Januari sampai April 2016 sudah ada 2 ahli waris yang mengurus Surat Keterangan Ahli Waris (SKAW).

Untuk itu penulis merasa tertarik untuk membahasnya dalam penelitian ini, bagaimanakah proses pengesahan surat keterangan ahli waris oleh lurah, bagaimana format surat keterangan ahli waris yang disahkan oleh lurah serta bagaimanakah kekuatan surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh lurah. Adapun judul penelitian ini adalah **“Pengesahan Surat Keterangan Ahli Waris Oleh Lurah Di Kota Bukittinggi”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan pada latar belakang sebelumnya maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimanakah proses pengesahan Surat Keterangan Ahli Waris oleh lurah di Kota Bukittinggi?
2. Bagaimanakah bentuk atau format Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh lurah di Kota Bukittinggi?
3. Bagaimanakah kedudukan Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh lurah?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses pengesahan Surat Keterangan Ahli Waris oleh lurah di Kota Bukittinggi.
2. Untuk mengetahui bentuk surat atau format Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh lurah di Kota Bukittinggi.
3. Untuk mengetahui kedudukan Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh lurah.

D. Manfaat Penelitian

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi penulis, baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

- a. Menerapkan ilmu teoritis yang didapat dibangku perkuliahan Program Magister Kenotariatan dan menghubungkannya dalam kenyataan yang ada dalam masyarakat;
- b. Menambah pengetahuan dan literatur mengenai Surat Keterangan Ahli Waris.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberi pengetahuan mengenai pentingnya pemahaman tentang proses pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris oleh lurah;



- b. Dapat memberikan masukan terhadap permasalahan yang timbul sehubungan dengan kekuatan Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh lurah ditengah masyarakat.

E. Keaslian Penelitian

Pada saat penulisan dan akan dilakukan penelitian, penulis berusaha melakukan penelusuran terlebih dahulu tentang judul, isi dan pembahasan penelitian di atas. Berdasarkan informasi yang ada dan penelusuran kepustakaan akan penelitian dengan judul “ *Pengesahan Surat Keterangan Ahli Waris Oleh Lurah Di Kota Bukittinggi*” belum pernah dilakukan oleh penulis lain sebelumnya. Namun demikian, ada beberapa yang pernah menulis tentang topik yang relatif sama dengan yang ingin penulis teliti yaitu mengenai surat keterangan waris yang disahkan oleh lurah, tetapi terdapat perbedaan dengan penelitian sebelumnya yaitu :

1. Tesis atas nama R.M. Hengky Wibawa Bambang Pramana, tahun 2013 yang berjudul Analisis Yuridis Surat Keterangan Ahli Waris Sebagai Alat Bukti. Dengan perumusan masalah sebagai berikut :
 - a. Apakah surat keterangan waris yang dibuat notaris, diketahui oleh kepala Desa/Lurah , Camat dan Balai Harta Peninggalan yang dibuat berdasarkan golongan penduduk dapat memenuhi kebutuhan pembuktian bagi ahli waris hasil perkawinan campuran antar golongan penduduk?
 - b. Bagaimana dengan kekuatan pembuktian surat keterangan waris yang dibuat oleh notaris, ahli waris yang dikuatkan oleh kepala Desa/Lurah, Camat dan Balai Harta Peninggalan.

Hasil penelitian ini adalah menunjukkan notaris, Kepala Desa atau Lurah, Camat dan Balai Harta Peninggalan dalam proses penerbitan Surat Keterangan Ahli Waris tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan, maka sebagai alat bukti perdata menimbulkan permasalahan masing-masing, karena ketentuan mengenai bentuk Surat Keterangan Ahli Waris yang tidak jelas dan pejabat yang ditunjuk untuk proses penerbitan Surat Keterangan Ahli Waris yang berbeda-beda.

Persamaan penelitian ini dengan permasalahan peneliti adalah sama-sama meneliti prose penerbitan surat keterangan ahli waris yang dikuatkan oleh Kepala Desa/Lurah, Camat. Sedangkan Perbedaannya adalah: (a) meneliti semua surat keterangan ahli waris baik yang dibuat oleh notaris, Kepala Desa/ Lurah, Camat dan Balai Harta Peninggalan, sedangkan peneliti hanya meneliti surat keterangan ahli waris yang disahkan oleh Kepala Desa/Lurah, Camat saja.

(b). Juga meneliti kekuatan pembuktian semua surat keterangan waris baik yang dibuat oleh notaris, Kepala Desa, Camat dan Balai Harta Peninggalan, peneliti sendiri tidak melakukan penelitian sejauh itu.

2. Tesis atas nama Azizah Syabbi, tahun 2013 yang berjudul Analisis Yuridis Kekuatan

Surat Keterangan Ahli Waris Dari Kelurahan Dalam Menetapkan Ahli Waris Bagi Orang

Islam. Permasalahan yang diteliti adalah:

- a. Bagaimanakah praktek dan pengaturan tentang pembuatan surat keterangan ahli waris?
- b. Bagaimanakah kekuatan hukum surat keterangan ahli waris sebagai alat bukti dalam menentukan ahli waris?

Hasil Penelitiannya adalah Surat Keterangan Ahli Waris yang dibuat ahli waris sendiri dengan diketahui lurah dan dikuatkan oleh camat bertujuan untuk menentukan siapa saja yang berhak untuk menjadi ahli waris guna menghindari sengketa. Kekuatan hukum Surat Keterangan Ahli Waris sebagai alat bukti memiliki kekuatan hukum.

Persamaan dengan penelitian yang dilakukan penulis teliti adalah : sama-sama membahas tentang Surat Keterangan Ahli Waris dari lurah. Sedangkan perbedaannya dengan penelitian yang akan penulis teliti adalah: penulis meneliti akan pengesahan surat keterangan waris oleh lurah

Penelitian tesis ini dibahas karena belum ada penelitian sebelumnya yang membahas Pengesahan Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh lurah. Dengan demikian penelitian ini mempunyai bidang penelitian yang berbeda dan ada topik yang sama seperti tersebut di atas, maka penelitian ini dapat melengkapinya.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Kewenangan



Istilah kewenangan dan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan pandangan dari beberapa literatur yang ada. Secara konseptual istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau *yuridiksi* dan istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegdheid*.¹²

Sedangkan menurut Pendapat Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Lukman Hakim, memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan, kedua istilah itu sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam bahasa belanda.¹³ Menurut Atmosudirdjo antara kewenangan (*authority*, *gezag*) dan wewenang (*competence*, *bevoegheid*) perlu dibedakan, walaupun dalam praktik pembedaanya tidak selalu dirasakan perlu.¹⁴ Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan roda pemerintahan, dimana didalam kewenangan mengandung Hak dan Kewajiban dalam suatu hubungan hukum publik.

Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik. Pemerintah dalam mengambil suatu tindakan, harus disandarkan pada hukum yang berlaku, oleh karena itu agar suatu tindakan pemerintah dikatakan sah, maka hukum memberikan suatu kewenangan kepada pemerintah untuk bertindak maupun tidak. Menurut



12 SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, , 1997, hlm.153

13 Philipus M. Hadjon dalam Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*, Setara Press, Malang, , 2012, hlm. 74

14 Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm.78

Philipus M. Hadjon, kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi.¹⁵

Senada dengan hal tersebut, menurut pendapat F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek yang dikutip oleh Sajidjono, mengatakan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yakni atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi adalah menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada, untuk wewenang mandat dikatakan tidak terjadi perubahan wewenang apapun, yang ada hanyalah hubungan internal. penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi adalah menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada, untuk wewenang mandat dikatakan tidak terjadi perubahan wewenang apapun, yang ada hanyalah hubungan internal.¹⁶ Namun secara teoritis pemerintah memperoleh kewenangan dari tiga sumber yaitu, atribusi, delegasi dan mandat.

Menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Atribusi: toekenning van een bestursbevoegheid door een wetgever aan een bestursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat Undang-Undang kepada organ pemerintah).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene het bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandat: een bestuursorgaan aan zijn bevoegheid naar hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan. mengijinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lainnya).¹⁷

Delegasi dapat diartikan adanya penyerahan/pelimpahan wewenang oleh pejabat pemerintah (*delegans*) kepada pihak lain yang menerima wewenang tersebut (*delegatoris*)

15 Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative law*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2011, hlm. 13

16 Pendapat Stroink dan Steenbeek dalam H.Sadjijono, *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi*, Cetakan II, Edisi II, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, selanjutnya disebut Sadjijono (I), 2011,hlm. 65

17 Ridwan HR, Op.cit, hlm.104-105

dan kewenangan yang diperoleh secara mandat tidak terjadi pergeseran kompetensi antara pemberi mandat dengan penerima mandat. Dalam kajian hukum Administrasi Negara, sumber wewenang bagi pemerintah dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan sangatlah penting, hal ini disebabkan karena dalam penggunaan wewenang tersebut selalu berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum, dalam pemberian kewenangan kepada setiap organ atau pejabat pemerintahan tertentu tidak terlepas dari pertanggungjawaban yang ditimbulkan.

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggungjawab *intern ekstern* pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Sumber wewenang bagi pemerintah dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan sangatlah penting. Hal ini disebabkan karena dalam penggunaan wewenang tersebut selalu berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum. Dalam pemberian kewenangan kepada setiap organ atau pejabat pemerintahan tertentu tidak terlepas dari pertanggungjawaban yang ditimbulkan.

Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggungjawab *intern ekstern* pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).¹⁸ Dalam wewenang delegasi sifat wewenangnya adalah penyerahan atau pelimpahan wewenang yang bersumber dari wewenang atribusi, akibat hukum ketika wewenang dijalankan menjadi tanggungjawab penerima delegasi (*delegataris*).¹⁹

Mandat merupakan bentuk pelimpahan kekuasaan, tetapi tidak sama dengan delegasi, karena *mandataris* (penerima mandat) dalam melaksanakan kekuasaannya tidak bertindak

18 Ridwan HR, Op.cit, hlm.108

19 H.Sadjijono (I) , Op. cit, hlm. 66



atas namanya sendiri, tetapi atas nama sipemberi kuasa, karenanya yang bertanggungjawab adalah si pemberi kuasa.²⁰

b. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma, norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat, baik dalam hubungan sesama individu maupun dalam hubungan dengan masyarakat, dan aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum²¹.

Menurut Gustav Radruch, dalam Ahmad Ali hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :

1. Asas Kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zweckmatigheid* atau *doelmatigheid* atau *utiliy*).²²

Tujuan hukum yang mendekati realities adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum sedangkan kaum fungsionalis lebih mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “ *Summum ius, Summa injuria, summa lex, summa crux*”. Yang berarti hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya. Dengan demikian kendatipun

20 Jum Anggriani, “ *Hukum Adminsitrasi Negara*”, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2012, hlm. 92

21 . Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008 hlm 158

22 Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum Dan Teori Peradilan*, Kencana Media Grup, Jakarta, 2009 hlm 288

keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan²³.

Sedangkan Utrecht kepastian hukum mengandung dua (2) pengertian yaitu : (1) adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan (2) berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu²⁴.

2. Kerangka Konseptual

a. Pengesahan

Pengesahan adalah suatu persetujuan oleh suatu lembaga kenegaraan yang dianggap mewakili seluruh rakyat²⁵. Sedangkan pengesahan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah proses cara, perbuatan mengesahkan, pengakuan berdasarkan hukum, peresmian, pembenaran²⁶.

b. Surat Keterangan

Surat keterangan adalah surat yang isinya menerangkan seseorang atau satu hal. Surat keterangan termasuk kepada salah satu surat yang paling banyak dibuat karena isi surat keterangan itu umumnya menyangkut aktivitas manusia, surat keterangan hanya diperlukan oleh organisasi sehingga surat keterangan selalu bersifat resmi, jadi tidak ada istilah surat keterangan pribadi atau surat keterangan yang dikeluarkan oleh perseorangan. Bila perseorangan akan memberikan keterangan tertulis dalam bentuk surat, surat itu harus dibuat surat pernyataan. Ditinjau dari isi dan derajat kepentingannya surat keterangan dapat

23 Domikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010 , hlm 59

24 Ridwan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, 1999, Citra Aditya Bakti, Bandung hlm 23

25 . Diana Halim op.cit hlm 67

26 . www.artikata.com



dibedakan 2 (dua) macam yaitu : surat keterangan yang tergolong biasa dan surat keterangan tergolong penting seperti surat referensi, surat pernyataan dan surat rekomendasi²⁷.

Tolak ukur untuk membedakan antara kedua surat keterangan di atas memang semata-mata terletak pada sifat isi dan derajat kepentingan surat keterangan yang dibuat. Derajat kepentingan itu sendiri diukur dengan melihat dampak yang akan timbul akibat dari keluarnya surat keterangan akan berdampak luas dan serius maka surat itu sebagai surat keterangan biasa. Didalam surat keterangan biasa pejabat yang menerangkan tidak perlu mencantumkan data pribadinya hanya dapat langsung menuliskan jabatannya, tetapi untuk surat keterangan penting pejabat yang menerangkan harus mencantumkan data pribadinya, paling tidak mencakup nama, pangkat/ gol dan pekerjaan atau jabatan²⁸. Tiga hal pokok yang harus dilampirkan ini merupakan data utama bagi pejabat yang menanda tangani sebuah surat keterangan agar surat keterangan tersebut memiliki dampak yang serius di kemudian hari akibat dari penanda tangan surat keterangan.

c. Ahli Waris

Ahli waris berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah: sebuah ungkapan yang artinya orang yang berhak menerima warisan dari orang yang meninggal dunia. Orang yang berhak menerima warisan orang yang meninggal dunia diistilahkan sebagai ahli waris²⁹. Menurut Kompilasi hukum islam ahli waris adalah orang yang pada saat meninggal dunia mempunyai hubungan darah dan hubungan perkawinan dengan pewaris, beragama islam, meninggalkan ahli waris dan harta peninggalan. Dengan demikian, yang dimaksud ahli waris adalah mereka yang jelas-jelas mempunyai hak waris ketika pewarisnya meninggal dunia, tidak ada halangan untuk mewarisi³⁰.

27 . <http://ellopedia.blogspot.co.id/2010/09/surat-keterangan.html>

28 . ibid hlm 2

29 .*www.organisasi.org.1970/01 arti istilah*

30 Mardani, *Hukum Kewarisan Islam Di Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2014,



Sedangkan waris menurut bahasa adalah berpindahnya sesuatu dari seseorang kepada orang lain atau dari satu kaum ke kaum yang lain. Pengertian menurut bahasa ini tidaklah terbatas hal-hal yang berkaitan dengan harta, tetapi juga mencakup harta benda dan non harta benda. Sedangkan menurut istilah waris adalah berpindahnya hak kepemilikan dari orang yang meninggal kepada ahli warisnya yang masih hidup baik yang ditinggalkan itu berupa harta, uang, tanah ataupun apa saja yang berupa hak milik ilegal secara sah³¹. Bukti seseorang berhak sebagai ahli waris dengan adanya surat keterangan ahli waris. Ps U.U.J.N Belanda menjelaskan bahwa Surat Keterangan Ahli Waris berasal dari kata “*Verklaring Van Erfreht*”. Menurut Kamus Hukum Bahasa Belanda mempunyai 2 (dua) arti yaitu dalam arti yang umum dan dalam arti yang khusus. Dalam arti umum *Verklaring* atau *Verklarend* mengandung arti menerangkan atau menjelaskan, keterangan sedangkan dalam arti yang khusus mempunyai arti menyatakan, mendeklarasikan atau menegaskan³².

Surat Keterangan Ahli Waris adalah surat yang bertujuan untuk menetapkan seseorang menjadi ahli waris. Berdasarkan aturan yang berlaku di Indonesia Surat Keterangan Ahli Waris di buat berdasarkan golongan penduduk. Keterangan waris adalah surat yang dibuat oleh/di hadapan pejabat yang berwenang, yang isinya menerangkan tentang siapa saja ahli waris dari seseorang yang sudah meninggal dunia. Berdasarkan keterangan warislah maka ahli waris dapat mendapatkan hak-haknya terutama terhadap harta peninggalan pewaris³³.

d. Lurah

hlm 35

31 Muhammad Ali ash-Sabuni, *Pembahagian Waris Menurut Islam*, Gema Insani Press . Jakarta.1995 hlm 7

32 . Habib, Adjie, Op.cit hlm 5

33 Irmadevita.com/2012/keterangan waris

Lurah merupakan pimpinan dari kelurahan sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota³⁴. Sedangkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Lurah adalah kepala pemerintahan tingkat terendah³⁵. Lebih lanjut pengertian Lurah pada kamus Hukum adalah: Kepala pemerintahan daerah tingkat kelurahan atau kepala/ pemimpin suatu bahagian pekerjaan³⁶. Dari beberapa pengertian di atas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa lurah merupakan kepala pemerintahan di tingkat terendah yaitu kelurahan.

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan salah satu cara yang tepat untuk memecahkan masalah, selain itu penelitian juga dapat digunakan untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran. Dengan kata lain penelitian dilaksanakan untuk mengumpulkan data guna memperoleh pemecahan masalah atau mendapat jawaban akan pokok-pokok permasalahan sebagaimana yang telah dirumuskan, sehingga diperlukan rencana yang sistematis, metodologi yang tepat sebagai suatu penelitian ilmiah. Oleh karenanya pada saat dilakukan penelitian seseorang seseorang harus memperhatikan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya.

Pada penelitian hukum ini, peneliti menjadikan ilmu hukum sebagai landasan ilmu pengetahuan induknya. Oleh karena itu penelitian digunakan adalah penelitian hukum. Menurut Soejono Soekanto yang dimaksud dengan penelitian hukum adalah kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau segala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya.

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang hendak dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris,³⁷ yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat

34 <http://id.wikipedia.org/wiki/lurah>

35 Kamus Besar Bahasa Indonesia, hlm 300

36 Sudarsono, *Kamus Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hlm254

37 Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 30

pada penerapannya di lapangan dan masyarakat, data yang diteliti awalnya data sekunder, untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan, yaitu penelitian terhadap para pihak-pihak yang terkait dalam pembuatan Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh lurah.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini berjenis penelitian yang bersifat *Deskriptif Analitis*,³⁸ yaitu suatu bentuk penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif, yang nantinya akan disangkutkan dengan permasalahan yang diteliti dalam karya ilmiah ini.

3. Jenis dan Sumber Data

Penelitian karya ilmiah ini adalah *juridic empiris*, dan kemudian dilanjutkan dengan mengkaji bahan-bahan hukum yang merupakan data primer.

a. Data Primer

Yaitu data yang diperoleh langsung di lapangan, data primer dalam penulisan ini berupa informasi mengenai proses pengesahan Surat Keterangan Ahli Waris oleh Lurah meliputi : Lurah Belakang Balok, Lurah Pakan Labuh, Lurah Kubu Tanjung, Lurah Puhun Pintu Kabun, Lurah Koto Salayan, Lurah Garegeh, Lurah Benteng Pasar Atas, Lurah Pakan Kurai, Lurah Tarok Dipo dan Lurah Kubu Gulai Bancah.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang diperoleh dari bahan pustaka (data kepustakaan). Data sekunder ini terdiri dari: penjelasan maupun petunjuk terhadap data primer yang berasal dari berbagai literatur.

c. Bahan Hukum

Yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat khususnya dibidang Kenotariatan.

1). **Bahan hukum primer** yang dipergunakan yaitu Peraturan Perundang-Undangan yang mempunyai relevansi dengan judul yang penulis pilih dan peraturan lain yang menunjang

kelengkapan tulisan ini yaitu:

- a). Undang-Undang Dasar 1945
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA)
- c) Undang-Undang No. 40 Tahun 2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan etnik
- d) KUHPerdara
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

38 Suharmisi Arikunto, , *Prosedur Penelitian* , Cetakan kedelapan, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1992, hlm. 52.

2). **Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan informasi, yang berkaitan dengan isi bahan hukum primer serta implementasinya yaitu:

- (a) Artikel Ilmiah;
- (b) Buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti;
- (c) Makalah pertemuan ilmiah;
- (d) Tesis dan Disertasi;

3). **Bahan Hukum tersier**

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus.

4. **Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah teknik wawancara adalah suatu cara yang digunakan oleh peneliti untuk mendapatkan informasi secara lisan dari responden, dengan cara wawancara berhadapan muka secara langsung antara pewawancara dengan responden, dengan tujuan untuk memperoleh dan/atau menjawab permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini. Dalam hal ini penulis akan melakukan wawancara, antara lain dengan:

- a. Beberapa orang lurah sebagai responden subjek penelitian yaitu Lurah Belakang Balok, Lurah Pakan Labuh, Lurah Kubu Tanjung, Lurah Puhun Pintu Kabun, Lurah Koto Salayan, Lurah Garegeh, Lurah Benteng Pasar Atas, Lurah Pakan Kurai, Lurah Tarok Dipo dan Lurah Kubu Gulai Bancah.

- b. Pihak yang terkait/pemberi informasi (informan atau responden) terkait dengan objek yang diteliti tentang pengesahan surat keterangan ahli waris.

Wawancara ini akan dilangsungkan dengan teknik wawancara tidak berstruktur, yaitu wawancara yang dilakukan berdasarkan pada suatu pedoman atau catatan yang hanya berisi pokok-pokok pemikiran mengenai hal yang akan ditanyakan pada waktu wawancara berlangsung.

5. **Teknik Pengolahan Dan Analisa Data**



Setelah semua data yang diperlukan dalam penelitian ini diperoleh, akan ditarik suatu kesimpulan, yang kemudian disusun, dianalisa secara kualitatif, dengan cara menganalisis, menafsirkan, menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas, menuangkannya dalam bentuk kalimat-kalimat.³⁹

H. Sistematika Penulisan

Dalam penulisan hukum ini terdiri dari empat bab, dimana masing-masing bab memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lain. Gambaran yang lebih jelas mengenai penulisan hukum ini akan diuraikan dalam sistematika berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis akan menguraikan mengenai Latar Belakang Masalah yang menguraikan tentang pemikiran dasar dari topik yang akan dibahas, selain itu ditentukan pula Rumusan Permasalahan, kemudian diterangkan pula mengenai Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Keaslian Penelitian, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan yang berisi gambaran umum tentang penelitian yang akan ditulis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA DAN KAJIAN HUKUM

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai berbagai materi hasil studi kepustakaan yang akan menguraikan materi-materi dan teori-teori yang berhubungan dengan Pengesahan Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan lurah. Materi-materi ini nantinya akan digunakan untuk menganalisa hasil penelitian yang diperoleh dari data sehubungan dengan permasalahan yang ada pada bab 1.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

39 Mardalis, 2010, *Metode Penelitian Suatu Pendekatan Proposal*, Cetakan kelima belas, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 83.



Bab III ini akan menguraikan mengenai Pengesahan Surat Keterangan Ahli Waris yang disahkan oleh lurah di Kota Bukittinggi berdasarkan data-data yang diperoleh di lapangan.

BAB IV PENUTUP

Bab IV ini penulis nantinya akan menyimpulkan jawaban akan pokok permasalahan penelitian penulis dan saran merupakan masukan bagi penulis bagi lurah yang akan membuat Surat Keterangan Ahli Waris bagi penduduk pribumi serta bagi masyarakat pribumi yang akan membuat Surat Keterangan Ahli Waris dalam menyelesaikan permasalahan warisan di tengah-tengah keluarga.

