

ASIMETRI SYARAT DOMISILI INSTRUMEN BUKTI WARIS DALAM PENDAFTARAN TANAH: TELAAH YURIDIS-MASLAHAT

Asymmetry of Domicile Requirements for Inheritance Evidence Instruments in Land Registration: A Juridical-Maslahat Review

Dita Ananda Kasih

Universitas Lambung Mangkurat
ditaananda.k@gmail.com

Article Info:

Submitted:	Revised:	Accepted:	Published:
Jun 22, 2026	Jul 20, 2026	Aug 1, 2026	Aug 6, 2026

Abstract

Although the domicile clause in Article 111 paragraph (1) letter c number 5 of the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency Number 16 of 2021 has been widely discussed, previous studies have tended to understand it as a stand-alone vertical conflict between the ministerial regulation and the Notary Office Law, thereby failing to reveal the asymmetry among the six instruments of inheritance evidence regulated in the same article. This study aimed to analyze this internal asymmetry and examine it based on the principles governing the substance of legislation and the doctrine of *maslahah*. This study employed a prescriptively oriented normative juridical method using statutory, conceptual, and case approaches. The units of analysis comprised six instruments of inheritance evidence, four regulatory instruments, and Supreme Court Decision Number 29/P/HUM/2022, which were purposively selected. Legal materials were collected through document study and analyzed using a normative comparison matrix and systematic, grammatical, and teleological interpretations. The results showed that only two of the six instruments

of inheritance evidence contained territorial restrictions with different characteristics, namely a restriction inherent in the office in the first instrument and a restriction imposed externally in the second instrument. Notaries, as functional public officials with a territorial jurisdiction covering one province, are restricted to the regency or city of the decedent's domicile, whereas Balai Harta Peninggalan, which has only five offices with jurisdictions spanning multiple provinces, is not subject to a similar restriction. This asymmetry burdens heirs without producing commensurate benefits and fails to satisfy the principle of effectiveness and the criterion of *maslahah*. This study introduces the concept of intra-article normative asymmetry as an analytical framework for assessing regulatory imbalances within a single article and recommends reformulating the domicile clause based on the notary's territorial jurisdiction to establish more consistent, effective, and equitable regulation of inheritance evidence.

Keywords: Deed of Inheritance Rights; Normative Asymmetry; Notarial Authority; *Maslahah*; Inherited Land Registration

Abstrak: Meskipun klausul domisili dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 5 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 telah banyak dibahas, kajian terdahulu cenderung memahaminya sebagai konflik vertikal yang berdiri sendiri antara peraturan menteri dan Undang-Undang Jabatan Notaris sehingga belum mengungkap asimetri di antara enam instrumen bukti kewarisan yang diatur dalam pasal yang sama. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis asimetri internal tersebut serta mengujinya berdasarkan asas materi muatan peraturan perundang-undangan dan doktrin maslahat. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif berorientasi preskriptif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan kasus. Unit analisis terdiri atas enam instrumen bukti waris, empat instrumen peraturan, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 29/P/HUM/2022 yang dipilih secara purposif. Bahan hukum dikumpulkan melalui studi dokumen dan dianalisis menggunakan matriks komparasi normatif serta interpretasi sistematis, gramatikal, dan teleologis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hanya dua dari enam instrumen bukti waris yang memuat pembatasan teritorial dengan karakteristik berbeda, yaitu pembatasan yang melekat pada jabatan dalam instrumen pertama dan pembatasan yang diberlakukan secara eksternal dalam instrumen kedua. Notaris sebagai pejabat umum fungsional dengan wilayah jabatan satu provinsi dibatasi pada kabupaten atau kota domisili pewaris, sedangkan Balai Harta Peninggalan yang hanya memiliki lima kantor dengan wilayah kerja lintas provinsi tidak dikenai pembatasan serupa. Asimetri tersebut membebani ahli waris tanpa menghasilkan manfaat yang sepadan serta tidak memenuhi asas kedayagunaan dan ukuran maslahat. Penelitian ini memperkenalkan konsep asimetri norma intra-pasal sebagai kerangka analitis dalam menilai ketidakseimbangan pengaturan dalam satu pasal serta merekomendasikan reformulasi klausul domisili berdasarkan wilayah jabatan notaris guna mewujudkan pengaturan bukti kewarisan yang lebih konsisten, berdaya guna, dan berkeadilan.

Kata Kunci: Akta Keterangan Hak Mewaris; Asimetri Norma; Kewenangan Notaris; Maslahat; Pendaftaran Tanah Waris

PENDAHULUAN

Kematian selalu meninggalkan dua hal sekaligus: kesedihan dan urusan administrasi. Dalam hukum perdata, peralihan hak kepada ahli waris terjadi seketika pada saat pewaris meninggal dunia, tanpa memerlukan perbuatan hukum apa pun dari para pihak. Namun hukum agraria nasional tidak berhenti di titik itu. Pasal 36 dan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mewajibkan ahli waris mendaftarkan peralihan hak tersebut ke Kantor Pertanahan, dengan menyerahkan sertipikat, surat kematian, dan surat tanda bukti sebagai ahli waris. Di sinilah muncul jarak yang kerap tidak disadari antara hak yang sudah beralih secara otomatis dan hak yang baru diakui secara administratif (Redhawati & Faniyah, 2025). Jarak itu hanya dapat dijembatani oleh satu dokumen: bukti kewarisan.

Selama puluhan tahun, dokumen penjemputan itu justru diatur secara diskriminatif. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 membagi warga negara ke dalam jalur birokrasi yang berbeda berdasarkan penggolongan penduduk warisan kolonial: surat keterangan di bawah tangan bagi golongan pribumi, akta Notaris bagi keturunan Tionghoa, dan surat keterangan Balai Harta Peninggalan bagi keturunan Timur Asing (Tonggiroh, 2022). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 menghapus pembagian itu dan menggantinya dengan enam opsi bukti kewarisan yang berlaku setara bagi seluruh warga negara. Sebagai kebijakan, langkah ini pantas disebut kemajuan konstitusional yang nyata.

Persoalannya, di dalam pasal yang sama pembentuk peraturan menyelipkan sebuah klausul baru. Angka 5 pada Pasal 111 ayat (1) huruf c mensyaratkan akta keterangan hak mewaris dibuat oleh “Notaris yang berkedudukan di tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia”. Rumusan ini berbenturan dengan Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, yang menetapkan wilayah jabatan Notaris meliputi seluruh wilayah provinsi tempat kedudukannya. Penulis berpendapat bahwa benturan itu bukan sekadar persoalan teknis penulisan norma, melainkan menyangkut cara pembentuk peraturan memahami hakikat jabatan yang sedang diaturnya. Kewenangan Notaris bersumber dari atribusi undang-undang dan karena itu tidak dapat direduksi oleh peraturan yang berada di bawahnya (M. Yasin al Arif, 2023)

Sejauh ini perdebatan akademik atas klausul tersebut hampir seluruhnya bergerak pada sumbu vertikal, yaitu mempertentangkan peraturan menteri dengan undang-undang.

Simarmata dan Wiryomartani (2021) memetakan implikasi klausul ini terhadap kewenangan Notaris segera setelah peraturan terbit. Juliantika (2023) menyoroti kedudukan para pihak yang berdomisili di luar tempat kedudukan Notaris. Andreasari (2022) menempatkannya dalam kerangka konflik norma kewenangan pembuatan akta pertanahan, sedangkan Christiantirta dan Priyono (2022) menelaah kewenangan Notaris dalam pembuatan surat tanda bukti ahli waris secara umum. Rizky dan Aminah (2023) serta Alfathania dan Gozali (2025) membahas akibat hukum akta yang dibuat di luar wilayah jabatan. Semua kajian tersebut berharga, tetapi berbagi satu titik buta yang sama: tidak satu pun membandingkan keenam instrumen bukti kewarisan itu satu sama lain.

Padahal justru di situlah letak persoalan yang paling sulit dijawab oleh pembentuk peraturan. Jika tujuan syarat domisili adalah menjamin kedekatan dengan data kependudukan pewaris, mengapa syarat itu hanya dilekatkan pada dua dari enam instrumen? Mengapa Balai Harta Peninggalan, yang hanya memiliki lima kantor di seluruh Indonesia dengan wilayah kerja lintas provinsi, sama sekali tidak dibebani syarat domisili, sementara Notaris yang jumlahnya ribuan dan tersebar di setiap kabupaten/kota justru dikurung? Pertanyaan-pertanyaan inilah yang belum pernah diajukan secara sistematis dalam literatur, dan pertanyaan semacam ini tidak dapat dijawab dengan analisis hierarki norma semata.

Kebaruan penelitian ini terletak pada pergeseran sudut pandang, dari pengujian vertikal antar-tingkat peraturan menjadi pengujian horizontal di dalam satu pasal. Penulis mengusulkan konsep asimetri norma intra-pasal, yakni keadaan ketika satu pasal memuat beberapa alternatif yang secara formal setara, tetapi dibebani syarat yang berbeda tanpa pembenaran yang konsisten. Untuk mengujinya, penelitian ini bertumpu pada tiga landasan: teori kewenangan yang membedakan atribusi, delegasi, dan mandat; asas materi muatan dan asas kedayagunaan serta kehasilgunaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan (Chandranegara, 2020b; Syahlan, 2021) serta doktrin maslahat dalam hukum Islam, khususnya kaidah bahwa kebijakan penguasa atas rakyat harus berorientasi pada kemaslahatan dan kaidah bahwa kesulitan mendatangkan kemudahan. Landasan ketiga dipilih karena mayoritas ahli waris yang berurusan dengan pendaftaran tanah waris di Indonesia tunduk pada hukum kewarisan Islam, sehingga ukuran maslahat bukan sekadar tambahan normatif, melainkan ukuran yang secara sosiologis paling dekat dengan subjek yang terdampak (Anita & Widodo, 2023).

Bertolak dari uraian tersebut, penelitian ini difokuskan untuk memetakan konstruksi asimetri syarat domisili di antara enam instrumen bukti kewarisan dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, serta menilai implikasi asimetri itu terhadap keterjangkauan dan kepastian hukum bagi ahli waris dengan menggunakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan dan ukuran maslahat sebagai batu uji. Tujuan akhirnya bersifat preskriptif, yaitu merumuskan koreksi normatif yang dapat langsung dioperasionalkan oleh pembentuk peraturan.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau doktrinal dengan orientasi preskriptif. Karakter preskriptif dipilih secara sadar: penelitian tidak berhenti pada deskripsi konflik norma, melainkan diarahkan untuk menghasilkan rumusan perbaikan yang dapat diadopsi. Objek yang diteliti adalah norma sebagai sistem, bukan perilaku aparat atau persepsi masyarakat, sehingga kebenaran yang dicari bersifat koherensi normatif, bukan korespondensi empiris.

Desain yang digunakan adalah studi komparasi normatif intra-pasal. Berbeda dari desain uji hierarki yang lazim dipakai pada topik ini, desain komparatif menempatkan keenam instrumen bukti kewarisan pada satu bidang perbandingan yang sama, kemudian menguji konsistensi perlakuan norma terhadap masing-masing instrumen. Desain ini dilengkapi tiga pendekatan yang saling menopang, yaitu pendekatan perundang-undangan untuk menelaah rumusan dan kedudukan norma, pendekatan konseptual untuk membedah sifat kewenangan pejabat penerbit bukti waris, serta pendekatan kasus untuk menelaah pertimbangan hukum Putusan Mahkamah Agung Nomor 29/P/HUM/2022. Penelitian dilaksanakan selama kurang lebih empat bulan, yaitu sejak Februari sampai dengan Mei 2026.

Karena penelitian ini tidak melibatkan responden, satuan analisis menggantikan kedudukan partisipan. Satuan analisis dipilih secara purposif dengan tiga kriteria: norma tersebut berada dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c dan berfungsi sebagai alat bukti kewarisan; norma tersebut mengatur kewenangan pejabat yang menerbitkan bukti waris; atau norma tersebut menjadi rujukan yudisial atas keabsahan klausul yang diteliti. Berdasarkan kriteria itu, terpilih enam instrumen bukti kewarisan, empat instrumen peraturan berupa Undang-Undang Jabatan Notaris, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah

Nomor 24 Tahun 1997, dan Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, serta satu putusan pengadilan peraturan di bawah undang-undang.

Bahan hukum dihimpun melalui studi dokumen dan penelusuran kepustakaan, mencakup bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, bahan hukum sekunder berupa artikel jurnal dan buku, serta bahan hukum tersier untuk klarifikasi peristilahan. Instrumen pengumpulan data berupa lembar inventarisasi norma yang memuat lima kolom, yaitu identitas instrumen, dasar hukum dan pejabat penerbit, sifat kewenangan, ada tidaknya pembatasan teritorial, dan jangkauan wilayah riil. Keabsahan bahan dijaga dengan hanya menggunakan naskah resmi peraturan serta salinan putusan, dan dengan menelusuri kembali setiap kutipan sekunder ke sumber aslinya.

Analisis dilakukan dalam empat tahap. Pertama, inventarisasi dan pengodean norma ke dalam matriks komparatif. Kedua, penafsiran gramatikal atas rumusan klausul domisili untuk menentukan cakupan makna “berkedudukan”. Ketiga, penafsiran sistematis untuk menempatkan klausul tersebut dalam keseluruhan sistem hukum kenotariatan dan pertanahan. Keempat, penafsiran teleologis dan penilaian normatif menggunakan asas pembentukan peraturan perundang-undangan serta ukuran maslahat, yang kemudian menghasilkan preskripsi. Seluruh proses analisis bersifat kualitatif dan disajikan secara deskriptif-argumentatif.

HASIL

1. Peta Pembatasan Teritorial pada Enam Instrumen Bukti Kewarisan

Inventarisasi terhadap keenam instrumen dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c menghasilkan temuan pertama yang cukup mengejutkan: dari enam alternatif yang disediakan, hanya dua yang dibebani pembatasan teritorial. Empat instrumen lainnya, yaitu wasiat pewaris, putusan pengadilan, penetapan hakim, dan surat keterangan waris Balai Harta Peninggalan, sama sekali tidak dikaitkan dengan tempat tinggal terakhir pewaris. Rincian pemetaan tersebut disajikan pada Tabel 1.

Tabel 1. Perbandingan Pembatasan Teritorial pada Enam Instrumen Bukti Kewarisan

Instrumen	Pejabat/Lembaga Penerbit	Sifat Kewenangan	Pembatasan dalam Pasal 111	Jangkauan Wilayah Riil
Angka 1: Wasiat pewaris	Notaris atau pewaris sendiri	Fungsional	Tidak ada	Tidak dibatasi domisili pewaris

Instrumen	Pejabat/Lembaga Penerbit	Sifat Kewenangan	Pembatasan dalam Pasal 111	Jangkauan Wilayah Riil
Angka 2: Putusan pengadilan	Hakim Pengadilan Agama/Negeri	Yurisdiksional	Tidak ada	Mengikuti kompetensi relatif hukum acara
Angka 3: Penetapan hakim	Ketua/Hakim Pengadilan Agama	Yurisdiksional	Tidak ada	Umumnya domisili pemohon (ahli waris)
Angka 4: SKW ahli waris	Ahli waris, dikuatkan kepala desa/lurah dan camat	Teritorial	Ada: tempat tinggal pewaris	Desa/kelurahan dan kecamatan pewaris
Angka 5: AKHM Notaris	Notaris	Fungsional	Ada: berkedudukan di tempat tinggal pewaris	Direduksi menjadi kabupaten/kota, dari semula satu provinsi
Angka 6: SKW Balai Harta Peninggalan	Balai Harta Peninggalan	Fungsional lintas wilayah	Tidak ada	Lima kantor dengan wilayah kerja lintas provinsi

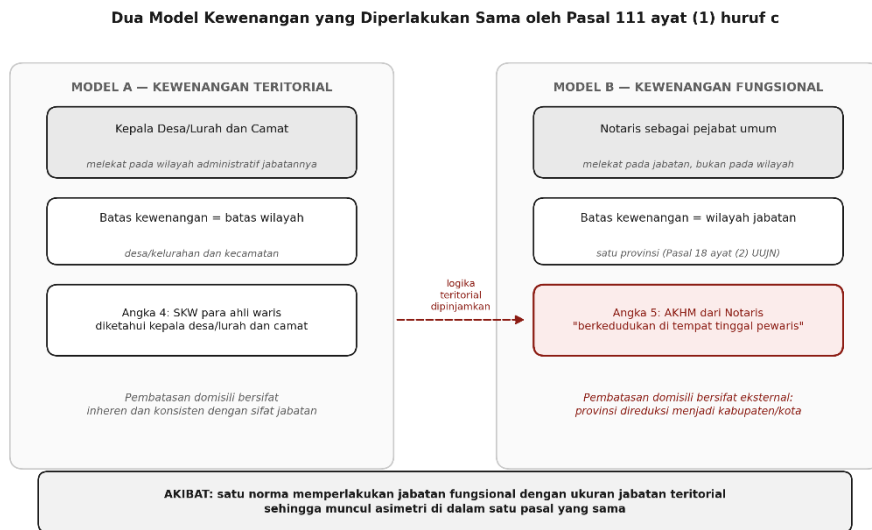
Sumber: diolah penulis dari Pasal 111 ayat (1) huruf c Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, UUJN, dan ketentuan organisasi Balai Harta Peninggalan.

Tabel 1 memperlihatkan bahwa pembatasan teritorial bukan pola umum dalam pasal tersebut, melainkan pengecualian yang hanya dikenakan pada angka 4 dan angka 5. Dengan kata lain, dua pertiga dari alternatif yang tersedia dapat diakses tanpa mempersoalkan di kabupaten atau kota mana pewaris terakhir bertempat tinggal.

2. Perbedaan Hakikat Pembatasan pada Angka 4 dan Angka 5

Temuan kedua menyangkut sifat pembatasan pada dua instrumen yang dibatasi tersebut, dan di sinilah asimetri yang sesungguhnya terlihat. Pada angka 4, pembatasan bersifat melekat. Kepala desa, lurah, dan camat adalah pejabat teritorial; kewenangan mereka memang berhenti di batas wilayah administratif jabatannya. Menyebutkan “tempat tinggal pewaris” dalam konteks ini tidak menambah pembatasan apa pun, melainkan sekadar menegaskan sesuatu yang sudah inheren.

Pada angka 5, keadaannya berbeda secara mendasar. Notaris bukan pejabat teritorial melainkan pejabat umum fungsional, yang kewenangannya melekat pada jabatan dan berlaku di seluruh wilayah provinsi tempat kedudukannya. Ketika Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 5 menuntut Notaris “berkedudukan di tempat tinggal pewaris”, norma tersebut tidak sedang menegaskan sesuatu yang sudah ada, melainkan menambahkan pembatasan baru yang tidak dikenal dalam undang-undang induknya. Wilayah jabatan yang semula satu provinsi menyusut menjadi satu kabupaten atau kota. Perbedaan hakikat kedua pembatasan tersebut divisualisasikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Dua model kewenangan dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c

Gambar 1 menegaskan bahwa persoalan yang dihadapi bukan semata pertentangan antara peraturan menteri dan undang-undang, melainkan kekeliruan dalam menempatkan kategori. Logika kewenangan teritorial dipinjamkan kepada jabatan yang secara konseptual tidak teritorial.

3. Konsekuensi terhadap Keterjangkauan Layanan bagi Ahli Waris

Temuan ketiga bersifat konsekuensial. Untuk mengujinya, penulis menyusun satu ilustrasi kasus yang lazim dijumpai. Seorang pewaris berdomisili terakhir di sebuah kabupaten dengan formasi jabatan Notaris yang terbatas, seluruh ahli warisnya bertempat tinggal di ibu kota provinsi yang sama, dan tanah warisan pun terletak di ibu kota provinsi tersebut. Matriks keterjangkauan atas ilustrasi ini disajikan pada Tabel 2.

Tabel 2. Matriks Keterjangkauan Instrumen Bukti Waris dalam Satu Ilustrasi Kasus

Instrumen	Dapat diakses dari domisili ahli waris?	Beban yang timbul	Catatan normatif
Penetapan hakim Pengadilan Agama (angka 3)	Ya	Biaya perkara dan waktu persidangan	Permohonan pada umumnya diajukan pada pengadilan tempat tinggal pemohon
SKW dikuatkan kepala desa/lurah dan camat (angka 4)	Tidak	Perjalanan ke desa dan kecamatan pewaris	Pembatasan melekat pada sifat jabatan teritorial
AKHM Notaris (angka 5)	Tidak	Perjalanan ke kabupaten pewaris meskipun puluhan Notaris tersedia di provinsi yang sama	Pembatasan ditambahkan oleh peraturan menteri, bukan oleh UUJN
SKW Balai Harta Peninggalan (angka 6)	Ya, secara normatif	Jarak geografis paling jauh, bahkan lintas pulau	Tidak dibebani syarat domisili sama sekali

Sumber: diolah penulis.

Baris terakhir Tabel 2 memuat hasil yang paling tajam. Lembaga yang secara geografis paling jauh dari ahli waris justru merupakan lembaga yang paling bebas dari pembatasan, sementara profesi yang tersedia paling dekat justru yang paling dibatasi. Keterjangkauan menjadi semakin problematis apabila dikaitkan dengan kebijakan formasi jabatan Notaris, yang menghitung kebutuhan Notaris per kabupaten/kota berdasarkan jumlah penduduk, aktivitas usaha, dan rata-rata pembuatan akta, serta membagi daerah ke dalam kategori A, B, dan C. Konsekuensinya, di daerah kategori C jumlah Notaris memang sengaja dibuat terbatas. Menautkan akta keterangan hak mewaris pada kabupaten/kota domisili pewaris berarti mempersempit pilihan ahli waris justru di daerah yang pilihannya sudah paling sedikit.

4. Temuan yang Tidak Sejalan dan Data Anomali

Objektivitas menuntut penulis melaporkan dua temuan yang tidak mendukung arah argumentasi di atas. Pertama, Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 29/P/HUM/2022 menolak permohonan hak uji materiil atas ketentuan tersebut. Secara yuridis, klausul domisili karena itu masih berlaku dan mengikat. Majelis antara lain berpandangan bahwa ahli waris pada praktiknya akan tetap menghadap Notaris di wilayah pewaris meninggal, sehingga tidak ada kerugian nyata yang dialami pemohon. Temuan ini menunjukkan bahwa persoalan yang diangkat penelitian ini belum memperoleh pengakuan yudisial.

Kedua, asimetri yang ditemukan tidak bersifat mutlak. Angka 4 juga memuat pembatasan domisili, sehingga tidak dapat dikatakan bahwa Notaris merupakan satu-satunya instrumen yang dibatasi. Perbedaannya terletak pada sifat pembatasan, bukan pada ada atau tidaknya pembatasan. Selain itu, terdapat argumen tandingan yang perlu dicatat, yaitu bahwa kedekatan geografis Notaris dengan domisili pewaris dianggap memudahkan verifikasi dokumen kependudukan setempat. Kedua temuan ini disajikan apa adanya dan akan ditimbang secara interpretatif pada bagian pembahasan.

PEMBAHASAN

1. Asimetri sebagai Kekeliruan Penempatan Kategori

Temuan pada Tabel 1 dan Gambar 1 menjawab langsung fokus pertama penelitian. Pembatasan teritorial dalam Pasal 111 ayat (1) huruf c tidak diterapkan secara konsisten, dan ketidakkonsistenan itu tidak dapat dijelaskan oleh tujuan yang dinyatakan peraturan. Jika

alasan pembatasan adalah akurasi data kependudukan pewaris, alasan tersebut semestinya berlaku sama bagi Balai Harta Peninggalan, yang menerbitkan surat keterangan hak waris dari kantor yang bahkan mungkin berada di pulau berbeda. Kenyataan bahwa syarat domisili tidak dikenakan pada lembaga itu memperlihatkan bahwa alasan akurasi data tidak dijalankan secara konsisten, dan karena itu tidak dapat menjadi pembenar yang kokoh bagi pembatasan atas Notaris.

Penjelasan yang lebih masuk akal adalah bahwa pembentuk peraturan menyusun angka 5 dengan mencontoh pola angka 4. Rumusan “tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia” pada angka 4 dipindahkan begitu saja ke angka 5, tanpa memeriksa apakah kedua jabatan yang diatur memiliki karakter kewenangan yang sama. Inilah yang penulis sebut sebagai kekeliruan penempatan kategori: ukuran yang sah bagi jabatan teritorial diterapkan pada jabatan fungsional. Kekeliruan semacam ini tidak akan terdeteksi oleh pengujian hierarki norma, sebab secara vertikal peraturan menteri memang berada di bawah undang-undang, tetapi secara horizontal kesalahannya terletak pada inkoherensi internal. Temuan ini memperkuat pengamatan Andreasari (2022) tentang tumpang tindih kewenangan pembuatan akta pertanahan, sekaligus memperluasnya karena Andreasari masih membaca persoalan itu sebagai konflik antarlembaga, bukan sebagai inkonsistensi di dalam satu rumusan pasal.

Terhadap argumen tandingan mengenai verifikasi data, penulis berpendapat argumen tersebut sudah kehilangan pijakan faktualnya. Verifikasi dokumen kependudukan kini berjalan melalui sistem administrasi kependudukan yang terintegrasi secara nasional, sementara penelusuran wasiat dilakukan melalui daftar pusat wasiat pada Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum yang dapat diakses setiap Notaris tanpa memandang kedudukannya. Lebih penting lagi, akta keterangan hak mewaris pada hakikatnya merupakan akta pihak yang merekam pernyataan para ahli waris berdasarkan dokumen yang mereka serahkan, bukan akta yang menuntut Notaris melakukan penyelidikan lapangan. Kapasitas Notaris di ibu kota provinsi untuk membaca akta kematian yang diterbitkan dinas kependudukan sebuah kabupaten tidak berbeda dari kapasitas Notaris yang berkantor di kabupaten tersebut.

2. Perbandingan dengan Temuan Penelitian Terdahulu

Temuan penelitian ini sejalan dengan Simarmata dan Wiryomartani (2021), Juliantika (2023), serta Christiantirta dan Priyono (2022) yang sama-sama menyimpulkan bahwa klausul domisili mempersempit kewenangan Notaris secara tidak proporsional. Kesejalaran itu

terletak pada kesimpulan, bukan pada jalan menuju kesimpulan. Ketiga kajian tersebut sampai pada penilaiannya melalui perbandingan vertikal dengan Pasal 18 ayat (2) UUDN, sedangkan penelitian ini sampai pada penilaian serupa tanpa perlu beranjak keluar dari Pasal 111 itu sendiri. Bagi kepentingan advokasi kebijakan, perbedaan jalan ini bukan soal sepele: argumen inkonsistensi internal jauh lebih sulit dijawab oleh pembentuk peraturan karena tidak dapat ditangkis dengan dalil kekhususan norma.

Sebaliknya, temuan ini berbeda dari pertimbangan Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 29/P/HUM/2022 yang menilai tidak ada kerugian nyata. Perbedaan tersebut dapat dijelaskan dari perbedaan objek yang ditimbang. Mahkamah menimbang kerugian pemohon sebagai individu Notaris, sedangkan penelitian ini menimbang koherensi norma dan beban yang ditanggung ahli waris sebagai pengguna layanan. Ketika pertimbangan hukum menyatakan bahwa ahli waris toh akan tetap datang kepada Notaris di wilayah pewaris meninggal, pertimbangan itu memperlakukan akibat dari norma sebagai pembenar bagi norma tersebut. Penalaran semacam ini melingkar, dan Tabel 2 memperlihatkan bahwa akibat yang dimaksud bukanlah pilihan bebas ahli waris melainkan keterpaksaan yang diciptakan oleh norma itu sendiri. Kritik ini melanjutkan kegelisahan yang telah disuarakan Rizky dan Aminah (2023) serta Alfathania dan Gozali (2025) mengenai risiko akta yang dianggap dibuat di luar kewenangan.

Dalam kerangka yang lebih luas, temuan ini menguatkan tesis Chandranegara (2020), Syahlan (2021), dan Paongan dkk. (2025) bahwa persoalan regulasi di Indonesia tidak selalu berupa pertentangan antaraturan, tetapi kerap berupa rendahnya kualitas perumusan di dalam satu aturan. Kelsen (1945) menempatkan validitas norma pada kesesuaiannya dengan norma yang lebih tinggi, dan pandangan itu tetap benar; namun kasus ini memperlihatkan bahwa validitas formal tidak menjamin koherensi substansial, sebagaimana juga ditegaskan Hadi (2024) dalam telaahnya atas penerapan teori jenjang norma di Indonesia.

3. Pengujian dengan Asas Pembentukan Peraturan dan Ukuran Masalah

Diuji dengan asas materi muatan, klausul domisili bermasalah pada dua sisi. Pertama, pengaturan kapasitas dan wilayah jabatan pejabat umum merupakan materi muatan undang-undang, sehingga peraturan menteri yang mempersempitnya telah memasuki ranah yang bukan haknya (Al Arif, 2023; Kurniawan & Purbosari, 2022). Kedua, dari sisi asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, sebuah norma baru dapat dibenarkan apabila manfaat yang dihasilkannya sebanding dengan beban yang ditimbulkannya. Tabel 2 menunjukkan bahwa

manfaat yang diperoleh bersifat sektoral dan menguntungkan kemudahan verifikasi di satu instansi, sedangkan bebannya ditanggung ahli waris dalam bentuk waktu, biaya perjalanan, dan risiko berkas ditolak (Busroh et al., 2024; Marbun, 2021) Pengujian dengan ukuran masalah menghasilkan kesimpulan yang searah. Kaidah bahwa kebijakan penguasa terhadap rakyat harus bertumpu pada kemaslahatan menuntut agar setiap pembatasan yang diadakan pemerintah dapat dipertanggungjawabkan sebagai manfaat bagi yang diperintah, bukan sekadar kemudahan bagi yang memerintah. Klausul domisili tidak lolos ujian ini karena kemanfaatan yang dijanjikannya bersifat administratif dan internal, sementara kemudaratannya nyata dan ditanggung pihak luar. Kaidah bahwa kesulitan mendatangkan kemudahan bahkan menuntut arah yang berlawanan: ketika ahli waris telah kehilangan anggota keluarga dan berhadapan dengan prosedur yang berlapis, hukum semestinya memperluas pilihan, bukan menyempitkannya.

Dimensi ini menjadi lebih penting apabila diingat bahwa perlindungan harta merupakan salah satu tujuan pokok syariat. Bukti kewarisan bukan sekadar syarat administratif; ia adalah pintu masuk bagi pengakuan negara atas hak milik ahli waris. Norma yang memperlambat atau menghalangi terbitnya bukti tersebut, sekalipun tidak berniat demikian, pada akhirnya melemahkan perlindungan harta itu sendiri (Anita & Widodo, 2023; Trisnanda & Adjie, 2024) Perlu pula dicatat, bagi ahli waris beragama Islam sebenarnya tersedia jalur penetapan Pengadilan Agama sebagaimana diatur dalam angka 3. Namun mendorong ahli waris ke jalur peradilan untuk perkara yang tidak disengketakan berarti memindahkan urusan yang seharusnya diselesaikan secara preventif ke ranah yang menuntut biaya perkara dan waktu persidangan. Padahal fungsi kenotariatan justru dirancang sebagai instrumen pencegahan sengketa, dan itulah yang membuat pengalihan beban ini terasa mundur.

4. Implikasi Penelitian

Secara teoretis, penelitian ini menyumbangkan konsep asimetri norma intra-pasal sebagai alat baca tambahan dalam kajian harmonisasi peraturan. Selama ini harmonisasi hampir selalu dipahami sebagai penyelarasan antaraturan, baik vertikal maupun horizontal. Konsep yang diusulkan di sini menggeser fokus ke dalam satu pasal, dan menyediakan kriteria sederhana untuk mendeteksi cacat perumusan, yaitu apakah alternatif-alternatif yang secara formal setara diperlakukan dengan syarat yang setara pula.

Secara praktis, penelitian ini menghasilkan satu preskripsi yang langsung dapat diadopsi. Frasa “Notaris yang berkedudukan di tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia” sebaiknya diganti menjadi “Notaris yang wilayah jabatannya meliputi tempat tinggal terakhir pewaris pada waktu meninggal dunia”. Perubahan yang tampak kecil ini mengubah rujukan pembatasan dari kedudukan kantor menjadi wilayah jabatan, sehingga peraturan menteri otomatis mengikuti ukuran yang telah ditetapkan undang-undang tanpa perlu mencabut apa pun. Sambil menunggu revisi, Kementerian ATR/BPN dan Kementerian Hukum dapat menerbitkan surat edaran bersama yang menegaskan penafsiran tersebut, agar Kantor Pertanahan di seluruh Indonesia berhenti menolak akta hanya karena perbedaan kabupaten/kota.

5. Keterbatasan Penelitian dan Arah Penelitian Selanjutnya

Penelitian ini memiliki keterbatasan yang perlu dinyatakan secara terbuka. Pertama, kajian bersifat doktrinal sehingga tidak menyajikan data empiris mengenai berapa banyak akta keterangan hak mewaris yang benar-benar ditolak Kantor Pertanahan dan bagaimana variasi praktik antardaerah. Kedua, ilustrasi pada Tabel 2 disusun sebagai konstruksi analitis, bukan sebagai rekaman kasus nyata, sehingga berfungsi menguji koherensi norma dan bukan mengukur besaran dampak. Ketiga, penilaian maslahat dilakukan pada tataran kaidah umum dan belum menelusuri perdebatan usul fikih secara mendalam.

Karena itu, penelitian selanjutnya disarankan bergerak ke arah empiris, misalnya dengan menghimpun data penolakan berkas pada beberapa Kantor Pertanahan dan mewawancarai Notaris serta petugas pendaftaran tanah, sehingga dapat diketahui seberapa besar biaya sosial yang sesungguhnya ditimbulkan klausul ini. Arah lain yang menarik adalah studi perbandingan dengan negara yang menganut sistem notariat latin mengenai cara mereka menautkan kewenangan notaris dengan sistem pendaftaran tanah, serta kajian usul fikih yang lebih dalam mengenai batas kewenangan penguasa dalam mempersempit akses warga terhadap instrumen pembuktian hak.

KESIMPULAN

Pasal 111 ayat (1) huruf c Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 menyediakan enam instrumen bukti kewarisan yang secara formal setara, tetapi hanya membebani dua di antaranya dengan syarat domisili. Pada surat keterangan waris yang dikuatkan kepala desa dan camat, pembatasan itu melekat pada sifat jabatan teritorial dan karena itu wajar. Pada

akta keterangan hak mewaris Notaris, pembatasan tersebut ditambahkan dari luar dan menyusutkan wilayah jabatan yang oleh undang-undang ditetapkan seluas satu provinsi menjadi sebatas kabupaten atau kota. Asimetri ini menjadi semakin sulit dipertahankan ketika Balai Harta Peninggalan yang hanya berjumlah lima kantor dengan wilayah kerja lintas provinsi justru tidak dibatasi sama sekali. Diuji dengan asas kedayagunaan maupun dengan ukuran maslahat, klausul tersebut menimbulkan beban yang tidak sebanding dengan manfaat yang dijanjikannya.

Kontribusi keilmuan penelitian ini bersifat konseptual sekaligus praktis. Secara konseptual, penelitian menawarkan asimetri norma intra-pasal sebagai kategori analisis yang melengkapi pendekatan hierarki norma, dan menunjukkan bahwa cacat perumusan dapat terjadi tanpa pertentangan antaraturan sama sekali. Secara praktis, penelitian menyediakan rumusan pengganti yang siap pakai, yaitu penggantian frasa kedudukan Notaris dengan frasa wilayah jabatan Notaris, disertai langkah antara berupa surat edaran bersama dua kementerian.

Penelitian lanjutan sebaiknya menguji temuan ini dengan data lapangan mengenai praktik penerimaan dan penolakan berkas di Kantor Pertanahan, memperluas cakupan wilayah studi agar variasi antardaerah terlihat, serta mendalami dimensi usul fikih mengenai batas kewenangan penguasa dalam membatasi akses warga terhadap instrumen pembuktian hak atas harta.

DAFTAR PUSTAKA

- Alfathania, R., & Gozali, D. S. (2025). Signing of deeds carried outside the area of the notary's office. *JILPR Journal Indonesia Law and Policy Review*, 6(3), 559–569. <https://doi.org/10.56371/jirpl.v6i3.457>
- Andreasari, L. D. (2022). Konflik Norma Kewenangan Pembuatan Akta yang Berkaitan dengan Pertanahan. *Warkat*, 2(1), 19–32. <https://doi.org/10.21776/warkat.v2n1.2>
- Anita, A. A., & Widodo, M. F. S. (2023). Urgensi Penggunaan Surat Keterangan Waris dalam Peralihan Hak sebagai Upaya Perlindungan dan Kepastian Hukum Ahli Waris. *Mahakim: Journal of Islamic Family Law*, 7(2), 215–234. <https://doi.org/10.30762/mahakim.v7i2.245>
- Busroh, F. F., Khairo, F., & Zhafirah, P. D. (2024). Harmonisasi Regulasi di Indonesia: Simplikasi dan Sinkronisasi untuk Peningkatan Efektivitas Hukum. *Jurnal Interpretasi Hukum*, 5(1), 699–711. <https://doi.org/10.22225/juinhum.5.1.7997.699-711>
- Chandranegara, I. S. (2020). Bentuk-Bentuk Perampangan dan Harmonisasi Regulasi. *Jurnal Hukum IUS QULA IUSTUM*, 26(3), 435–457. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol26.iss3.art1>

- Christiantirta, T. A., & Priyono, E. A. (2022). Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Surat Tanda Bukti sebagai Ahli Waris. *Notaire*, 5(3), 469–484. <https://doi.org/10.20473/ntr.v5i3.38800>
- Hadi, S. (2024). The influence of *Theorie von Stufenbau der Rechtsordnung* in the Indonesian legal system. *DiH: Jurnal Ilmu Hukum*, 20(2), 202–210. <https://doi.org/10.30996/dih.v20i2.10989>
- Juliantika, M. (2023). Kewenangan Notaris dalam Membuat Akta Keterangan Waris bagi Para Pihak yang Berdomisili di Luar Tempat Kedudukan Notaris. *Officium Notarium*, 3(1), 30–39. <https://doi.org/10.20885/JON.vol3.iss1.art4>
- Kelsen, H. (1945). *General theory of law and state*. Harvard University Press.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. (2021). *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*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/209808/permen-agrariakepala-bpn-no-16-tahun-2021>
- Kurniawan, B., & Purbosari, N. R. (2022). The harmonization of ministerial regulations and non-ministry government institution regulations in perspective national legal system. *Proceeding of International Annual Conference on Islamic Economy and Law*, 1(1), 88–101. <https://doi.org/10.21107/aci.v1i1.79>
- M. Yasin al Arif. (2023). Implementation of ministerial regulations based on attribution power in the administration of government. *Mulawarman Law Review*, 8(1), 45–56. <https://doi.org/10.30872/mulrev.v8i1.1074>
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2022). *Putusan Mahkamah Agung Nomor 29/P/HUM/2022*.
- Marbun, S. (2021). Mencari Bentuk Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. *Jurnal Pertanahan*, 10(2). <https://doi.org/10.53686/jp.v10i2.13>
- Paongan, R. T., Maramis, R. A., & Pinasang, D. R. (2025). Analisis Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mengatasi Konflik Regulasi di Indonesia. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 5(4), 4796–4812. <https://doi.org/10.31004/innovative.v5i4.20799>
- Redhawati, D., & Faniyah, I. (2025). Registration of transfer of land ownership due to inheritance in order to ensure legal certainty. *Ekasakti Journal of Law and Justice*, 2(2), 177–186. <https://doi.org/10.60034/8786zs18>
- Republik Indonesia. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*.
- Republik Indonesia. (1997). *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/56273/pp-no-24-tahun-1997>
- Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/39188/uu-no-12-tahun-2011>

- Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/38565/uu-no-2-tahun-2014>
- Rizky, F. M., & Aminah, A. (2023). Akibat Hukum terhadap Notaris yang Membuat Akta di Luar Wilayah Jabatan Notaris Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. *AL-MANHAJ: Jurnal Hukum dan Pranata Sosial Islam*, 5(1), 505–512. <https://doi.org/10.37680/almanhaj.v5i1.2513>
- Simarmata, Y. S., & Wiryomartani, W. (2021). Implementasi Pasal 111 Ayat (1) Huruf C Angka 5 Permen ATR/KBPN RI Nomor 16 Tahun 2021 terhadap Kewenangan Notaris Membuat Akta Keterangan Waris. *The Juris*, 5(2), 286–295. <https://doi.org/10.56301/juris.v5i2.316>
- Syahlan. (2021). Effective and efficient synchronization in harmonization of regulations Indonesia. *Journal of Human Rights, Culture and Legal System*, 1(1), 54–71. <https://doi.org/10.53955/jhcls.v1i1.7>
- 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>
- Trisnanda, C. D., & Adjie, H. (2024). Penyelesaian Sengketa Kewarisan Menurut Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia. *Jurnal Pendidikan dan Ilmu Sosial (JUPENDIS)*, 2(2), 296–306. <https://doi.org/10.54066/jupendis.v2i2.1658>