



## Original Article

# Analisis Yuridis terhadap Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) dalam Sengketa Kepemilikan Tanah di Indonesia

Rickson Winaldy<sup>1</sup>, Gunawan Djajaputra<sup>2</sup>✉

<sup>1,2</sup>Universitas Tarumanagara.

Korespondensi Email: [gunawandjayaputra@gmail.com](mailto:gunawandjayaputra@gmail.com)✉

## Abstrak:

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan dan kekuatan pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah menurut hukum positif di Indonesia. SKGR merupakan dokumen administratif yang banyak digunakan masyarakat sebagai bukti penguasaan atau peralihan tanah di luar sistem sertifikasi formal yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan kasus, serta menganalisis putusan pengadilan terkait penerapan SKGR dalam sengketa kepemilikan tanah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa SKGR memiliki kedudukan sebagai alat bukti surat di bawah tangan yang memiliki kekuatan pembuktian relatif, sepanjang keabsahannya tidak disangkal oleh pihak yang bersangkutan dan didukung bukti lain seperti saksi dan penguasaan fisik. Dalam praktik pengadilan, SKGR diakui sebagai bukti pelengkap yang mencerminkan prinsip keadilan substantif bagi masyarakat beritikad baik. Namun, secara normatif, hukum positif masih menempatkan sertifikat tanah sebagai bukti kepemilikan tertinggi. Oleh karena itu, diperlukan regulasi yang memperjelas status hukum SKGR agar tidak menimbulkan ketidakpastian hukum dan sengketa di masa depan.

**Kata Kunci:** Surat Keterangan Ganti Rugi, Pembuktian, Sengketa Kepemilikan Tanah, Kepastian Hukum, Keadilan Substantif.

## Pendahuluan

Tanah memiliki fungsi mendasar dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Sebagai “bumi, air dan ruang angkasa” yang dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 33 ayat 3), pengaturan hak atas tanah menjadi sangat strategis bagi kepastian hukum dan kesejahteraan masyarakat. Namun pada praktiknya,



<https://jurnal.usk.ac.id/riwayat>

masih banyak persoalan dalam pendaftaran, penguasaan, pemindahan, dan penyelesaian sengketa hak atas tanah. Terkhusus pada tanah yang belum bersertifikat atau berstatus tanah negara maupun tanah garapan masyarakat menjadi penyebab utama atas banyaknya pendaftaran tanah yang dilakukan oleh masyarakat. Di Indonesia, instrumen formal yang menjadi kekuatan utama pembuktian hak atas tanah adalah sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui sistem pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia (Pasal 19 ayat 1 UUPA). Tetapi dalam kenyataan, masih terdapat bidang-bidang tanah yang belum bersertifikat dan kemudian pemilik atau penggarap tanah tersebut menggunakan instrumen surat lain seperti surat keterangan atau surat ganti rugi sebagai bukti penguasaan atau peralihan hak. Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) menjadi instrumen pembuktian yang paling menarik untuk dibahas, SKGR umumnya diterbitkan oleh lurah atau camat atas tanah garapan atau tanah negara yang telah dialihkan penguasaannya. [\(Dethia, 2022\)](#)

Penggunaan SKGR dalam praktik memunculkan berbagai problematika yuridis yang mendesak untuk diteliti. Sebagai contoh, penelitian di Kota Pekanbaru memperlihatkan bahwa SKGR secara praktis digunakan sebagai landasan hak atau dasar pengajuan pendaftaran tanah, meskipun regulasi formal menunjukkan bahwa jual-beli tanah dan peralihan hak seharusnya dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh pejabat pembuat akta tanah (PPAT) sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah [\(Nabila, 2020\)](#). Adanya fenomena ini membawa urgensi penelitian yang tidak sekadar mengkaji “apakah SKGR diakui?”, tetapi lebih jauh menelaah kekuatan pembuktian SKGR dalam sengketa kepemilikan tanah yakni ketika terjadi konflik, terkait posisi SKGR dalam sistem pembuktian yuridis dan bagaimana implikasinya terhadap kepastian hukum. Urgensi tersebut muncul dari tiga alasan utama yaitu; pertama, dari aspek kepastian hukum. Ketidakjelasan kedudukan SKGR dalam sistem pembuktian hak atas tanah menimbulkan risiko pemilik tanah atau penggarap terjebak dalam sengketa, sebab bukti yang dimiliki mungkin dianggap lemah atau tidak memadai oleh pengadilan. Sebagai hasilnya, hak atas tanah yang secara fisik dikuasai masyarakat menjadi rentan digugat pihak lain atau dinyatakan tidak sah. Sebagai bukti, penelitian Ensiklopedia (2022) menunjukkan bahwa SKGR merupakan petunjuk peralihan penguasaan fisik atas suatu bidang tanah yang selanjutnya dapat dijadikan dasar dalam pendaftaran tanah.

Kedua, dari aspek keadilan sosial. Banyak masyarakat yang berada di kawasan luar Jawa, kawasan dengan penguasaan tanah garapan atau tanah negara, yang belum memiliki akses atau kemampuan untuk segera memperoleh hak sertifikat formal. Dalam kondisi tersebut, SKGR muncul sebagai jalan tengah administratif untuk pengakuan penguasaan fisik atas tanah. Namun, jika pengakuan tersebut tidak memiliki kekuatan pembuktian yang cukup, maka masyarakat tersebut berada dalam posisi yang sangat rentan. Baik saat akan mengalihkan tanah, mengajukan hak atas tanah, maupun saat terjadi sengketa. Penelitian oleh [Nurul \(2023\)](#) memperlihatkan bahwa SKGR sebagai jaminan kredit bank menimbulkan potensi konflik karena status hukum yang tidak jelas. Ketiga, dari aspek penguatan sistem pembuktian hukum. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia secara teknis menggunakan stelsel negatif bertendensi positif, artinya

meskipun tanah sudah bersertifikat, haknya masih bisa digugat. Sistem ini juga membuka ruang bagi alat bukti alternatif seperti penguasaan fisik, keterangan saksi, dan dokumen-tertulis lainnya. (Hutagalung, 2022). Dalam konteks ini, SKGR perlu dianalisis dari sudut yuridis sebagai alat bukti tertulis, sejauh mana ia memenuhi syarat alat bukti tertulis, bagaimana peran saksi dan penguasaan fisik mendukungnya, dan bagaimana peran pengadilan memutuskan berdasarkan bukti tersebut.

Dalam praktik pertanahan di Indonesia terdapat kesenjangan nyata antara kondisi ideal yang diharapkan (*dassollen*) dengan realitas yang berjalan di masyarakat (*dasein*). Secara ideal, peralihan hak atas tanah seyogianya dilakukan melalui akta dibuat oleh pejabat pembuat akta tanah (PPAT) dan kemudian didaftarkan pada Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagaimana diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Namun pada praktiknya masyarakat sering menggunakan dokumen-administratif alternatif seperti Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang diterbitkan oleh lurah atau pejabat kelurahan, sebagai instrumen pengakuan penguasaan atau bahkan alas hak. Hal ini membawa implikasi bahwa sistem hukum agraria yang bersifat formal tidak sepenuhnya sesuai dengan kondisi sosial yang ada. Buku Hukum Agraria di Indonesia menyebutkan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan stelsel negatif janji positif, yang artinya meskipun telah ada hak atas tanah yang bersertifikat, masih terdapat ruang bagi gugatan terhadap hak tersebut karena statusnya yang belum mutlak. (Is et al., 2022). Dengan demikian, muncul kebutuhan bagi alat bukti alternatif yang dapat mendukung penguasaan fisik atau administratif yang telah lama berlangsung di masyarakat. Praktik penggunaan SKGR menjadi salah satu respon sosial terhadap kurangnya akses masyarakat terhadap pendaftaran formal atau biaya yang tinggi untuk memperoleh sertifikat.

Dari aspek pembuktian hukum, SKGR mempunyai karakter yang menarik karena meskipun diterbitkan oleh pejabat administratif lokal, instrumen ini belum secara eksplisit diatur sebagai alat bukti tertulis yang memiliki kekuatan pembuktian seperti akta PPAT dalam sistem pembuktian perdata. Buku Hukum Pembuktian: Teori, Asas, & Yurisprudensi (Aries, 2022) menjelaskan bahwa alat bukti tertulis dalam perkara perdata hanyalah “surat” sebagaimana diatur dalam KUH Perdata Pasal 1866, dan bahwa surat di bawah tangan masih dapat menjadi alat bukti apabila pihak yang menandatangani tidak menyangkal atau terbukti isinya benar (Pasal 1875 KUHPer). Dengan demikian, meskipun SKGR tidak secara eksplisit disebut, dalam praktiknya hakim dapat menilai dokumen tersebut sebagai surat di bawah tangan apabila terpenuhi unsur-unsurnya. Lebih lanjut, sistem pembuktian di Indonesia bersifat “teori pembuktian negatif” (*negatief wettelijk bewijs theorie*) — yakni hakim menilai bukti berdasarkan keyakinannya atas fakta yang dihadirkan, bukan hanya berdasarkan ketentuan undang-undang secara kaku (Marzuki, 2022; sebagaimana dikutip dalam Is et al., 2022). Dalam konteks ini, apabila penguasaan fisik atas tanah, saksi warga sekitar, pembayaran PBB secara rutin, atau dokumen administrasi lainnya mendukung SKGR, maka instrumen ini dapat memperoleh kekuatan pembuktian dalam praktik. Dengan kata lain, SKGR bisa berfungsi sebagai “pintu masuk” untuk pembuktian hak atas tanah meskipun secara formil tidak setara dengan akta PPAT.

Dari realitas sosial muncul pula konflik kepemilikan antara pemegang SKGR dan pihak yang memiliki sertifikat hak milik (SHM). Dalam banyak keputusan pengadilan

negeri dan tata usaha negara, hakim sering dihadapkan pada dilema mempertimbangkan antara ketentuan formal pendaftaran tanah dengan keadilan substantif bagi masyarakat yang telah lama menguasai bidang tanah berdasarkan SKGR (Is et al., 2022). Kondisi ini menunjukkan bahwa instrumen SKGR tidak bisa dianggap sebagai dokumen semata, tetapi telah menjadi bagian dari kehidupan sosial masyarakat yang menguasai tanah maupun pengelola administratif kelurahan. Secara administrasi negara, penerbitan SKGR oleh lurah atau pejabat kelurahan mengandung unsur kewenangan diskresioner. Prinsip *attributie en delegatie* menyatakan bahwa kewenangan pejabat publik harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan (Salim, 2021). Namun hingga kini belum terdapat regulasi nasional yang secara eksplisit mengatur kewenangan lurah untuk menerbitkan SKGR. Situasi ini menciptakan *rechtvacuum* – yaitu tindakan administratif yang secara empiris diakui oleh masyarakat tetapi secara normatif belum memiliki dasar hukum yang jelas (Is et al., 2022). Kekosongan regulasi semacam ini berdampak pada nilai kepastian hukum (*rechtzekerheid*) dan perlindungan hukum (*rechtsbescherming*) bagi masyarakat pemegang SKGR.

Dalam teori hukum klasik, tiga nilai dasar hukum yakni keadilan (*rechtvaardigheid*), kemanfaatan (*doelmatigheid*) dan kepastian hukum (*rechtzekerheid*) harus berjalan seimbang (Radbruch dalam Suharto, 2021). Ketika SKGR secara sosial bermanfaat bagi masyarakat sebagai pengakuan penguasaan fisik namun tidak memiliki dasar hukum yang jelas dalam sistem pembuktian formal, maka nilai kepastian hukum terancam; di satu sisi kemanfaatan tercapai namun kepastian dan formalitas justru menurun. Oleh karena itu, analisis yuridis terhadap kekuatan pembuktian SKGR menjadi sangat penting sebagai instrumen konseptual untuk menilai sejauh mana dokumen administratif lokal ini dapat diakomodasi dalam sistem hukum nasional – dan sejauh mana praktik harus dilegalkan atau diatur ulang agar tidak menimbulkan sengketa lebih lanjut.

Penelitian ini juga relevan dengan kebijakan nasional dalam percepatan pendaftaran tanah melalui program seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), di mana banyak peserta masyarakat hanya memiliki SKGR sebagai dasar klaim awal atas tanah (BPN, 2022). Apabila kekuatan pembuktian SKGR tidak ditegaskan, maka proses sertifikasi massal berpeluang menimbulkan konflik kepemilikan baru karena klaim ganda atau ditolaknya pengajuan pendaftaran. Dengan demikian, kajian ini bertujuan menghasilkan rekomendasi bagi pembuat kebijakan agar regulasi dapat memperjelas kedudukan SKGR sebagai alat bukti atau menempatkan instrumen tersebut dalam kerangka administratif yang efektif sehingga hak penguasaan masyarakat terlindungi. Berdasarkan hal tersebut, maka permasalahan yang akan dibawa dalam penelitian ini adalah 1) Bagaimana kedudukan dan kekuatan pembuktian SKGR dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah menurut hukum positif di Indonesia? 2) Bagaimana penerapan SKGR sebagai alat bukti dalam praktik penyelesaian sengketa kepemilikan tanah di pengadilan?

### Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini merupakan yuridis normatif, penelitian dilakukan dengan mengkaji dan memerhatikan pada asas-asas, sistemaktika, sinkronisasi, dan perbandingan dalam ilmu hukum (Soekanto, 2006).

Penelitian ini akan mengkaji peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, asas hukum, doktrin, dan teori hukum yang relevan untuk memahami serta menganalisis Kekuatan pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) dalam Sengketa Kepemilikan Tanah di Indonesia. Teknik pengumpulan data yang digunakan melalui studi kepustakaan atau *library research* (Sulistiyo, 2023), dengan mengumpulkan data sekunder dari bahan hukum berupa peraturan undang-undang, buku-buku, jurnal, dan produk hukum lainnya.

## Pembahasan

### Sub 1 Kedudukan dan Kekuatan Pembuktian SKGR dalam Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah Menurut Hukum Positif di Indonesia

Dalam sistem hukum positif Indonesia, hak atas tanah diatur secara komprehensif oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Ketentuan Pasal 19 UUPA menegaskan bahwa pemerintah wajib menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia untuk menjamin kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Pendaftaran tersebut menghasilkan sertifikat tanah sebagai alat bukti yang kuat dan final mengenai status kepemilikan (Salim, 2021). Sertifikat hak atas tanah dianggap sebagai bukti hukum yang paling otentik karena diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) atas dasar data fisik dan yuridis yang sah.

Namun, fakta sosial menunjukkan bahwa tidak semua bidang tanah di Indonesia telah terdaftar. Masih banyak tanah yang dikuasai masyarakat berdasarkan penguasaan fisik turun-temurun tanpa adanya sertifikat. Dalam kondisi demikian, masyarakat menggunakan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai alat bukti administratif yang menyatakan telah terjadinya pengalihan atau penguasaan tanah dari pihak tertentu kepada pihak lain. SKGR biasanya diterbitkan oleh lurah atau camat sebagai bentuk pengesahan administratif di tingkat lokal.

Menurut Aries (2022), dalam hukum pembuktian perdata, setiap dokumen tertulis yang berisi pernyataan kehendak atau pengakuan pihak-pihak dapat dikategorikan sebagai alat bukti surat apabila memenuhi syarat formal dan materiel sebagaimana diatur dalam Pasal 1866 KUH Perdata. Meskipun SKGR tidak diatur secara eksplisit dalam KUH Perdata, secara substansial ia dapat diposisikan sebagai surat di bawah tangan, karena dibuat tanpa perantaraan pejabat umum, tetapi ditandatangani oleh pihak-pihak yang berkepentingan serta diketahui pejabat kelurahan. Dengan demikian, SKGR mempunyai nilai pembuktian relatif, yakni dapat diterima sebagai alat bukti selama keasliannya tidak disangkal oleh pihak lawan. Dalam kerangka hukum agraria, kedudukan SKGR tidaklah sama dengan sertifikat tanah. Sertifikat tanah merupakan hasil dari pendaftaran tanah yang memberikan jaminan hukum bagi pemegang haknya, sedangkan SKGR hanya merupakan bukti administratif yang bersifat sementara (*pre-certificate evidence*). Salim (2021) menjelaskan bahwa SKGR tidak memberikan hak kepemilikan, tetapi hanya menunjukkan adanya penguasaan fisik dan transaksi ganti rugi antara para pihak. Oleh karena itu, SKGR tidak bisa digunakan sebagai dasar langsung untuk pembuatan akta jual beli oleh PPAT tanpa proses verifikasi dan pendaftaran di BPN.

Hukum positif Indonesia tidak melarang penggunaan SKGR sebagai alat bukti pendukung dalam sengketa perdata. Hal ini sejalan dengan sistem pembuktian yang dianut Indonesia, yaitu teori pembuktian negatif atau *negatief wettelijk bewijs theorie*, di mana hakim memiliki kebebasan menilai kekuatan bukti yang diajukan berdasarkan keyakinan dan logika hukum (Aries, 2022). Dengan kata lain, SKGR dapat diakui sepanjang hakim menilai dokumen tersebut memenuhi prinsip keotentikan dan kebenaran materiel, serta didukung alat bukti lain seperti keterangan saksi, penguasaan fisik, atau bukti pembayaran pajak. Kekuatan pembuktian SKGR dapat diklasifikasikan ke dalam tiga aspek: formil, materiel, dan yuridis.

1. Aspek formil berkaitan dengan keabsahan dokumen sebagai alat bukti tertulis. SKGR biasanya ditandatangani oleh pihak penjual, pembeli, serta diketahui oleh lurah atau camat. Apabila tanda tangan dan isi pernyataan tidak disangkal, maka dokumen tersebut mempunyai kekuatan pembuktian sempurna sebagai surat di bawah tangan (Aries, 2022).
2. Aspek materiel menyangkut kebenaran substansi dari SKGR. Hakim menilai apakah isi SKGR sesuai dengan fakta di lapangan, seperti penguasaan fisik tanah oleh pihak yang bersangkutan, batas-batas tanah, serta tidak adanya tumpang-tindih kepemilikan.
3. Aspek yuridis terkait dengan keterkaitan SKGR dengan sistem hukum agraria nasional. Meskipun tidak tercantum dalam regulasi formal, SKGR dapat dianggap sebagai bukti awal (*prima facie evidence*) dalam menentukan siapa pihak yang lebih dahulu menguasai atau bertransaksi atas tanah tersebut (Salim, 2021).

Pengakuan ini selaras dengan asas keadilan substantif, di mana pengadilan tidak hanya menilai berdasarkan dokumen formal, tetapi juga mempertimbangkan realitas sosial dan keadilan bagi masyarakat yang secara *de facto* telah menguasai tanah dalam waktu lama. Dalam praktik, banyak putusan pengadilan yang menerima SKGR sebagai salah satu bukti penunjang untuk menentukan hak kepemilikan, terutama ketika tidak terdapat sertifikat tanah yang sah. Dari perspektif kepastian hukum (*rechtzekerheid*), SKGR memang tidak memberikan jaminan hukum yang kuat sebagaimana sertifikat tanah. Namun, dari perspektif perlindungan hukum (*rechtsbescherming*), SKGR memberikan ruang bagi masyarakat untuk tetap memiliki bukti administratif atas penguasaan tanah. Dalam konteks negara hukum (*rechtstaat*), kedua prinsip tersebut harus dijaga keseimbangannya. Radbruch (Salim, 2021) menegaskan bahwa hukum harus mengandung tiga nilai utama: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Dengan demikian, meskipun SKGR tidak memenuhi aspek kepastian hukum secara penuh, keberadaannya tetap relevan untuk menjamin keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat yang belum memiliki sertifikat formal. Keberadaan SKGR juga mencerminkan fungsi sosial tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUPA. Tanah tidak hanya dipandang sebagai objek ekonomi, tetapi juga sebagai sarana untuk memenuhi kebutuhan hidup rakyat. Oleh sebab itu, selama SKGR digunakan dengan itikad baik dan tidak bertentangan dengan hukum, maka pengakuannya sebagai alat bukti sejalan dengan tujuan hukum agraria nasional, yaitu menciptakan keadilan dan pemerataan penguasaan tanah.

## Sub 2 Penerapan SKGR Sebagai Alat Bukti dalam Praktik Penyelesaian Sengketa Kepemilikan Tanah di Pengadilan

Dalam praktik peradilan perdata di Indonesia, sengketa kepemilikan tanah kerap diwarnai dengan perbedaan alat bukti antara pihak yang memiliki sertifikat hak milik dan pihak yang hanya memegang SKGR ([Isnaini, 2022](#)). Hakim sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman memiliki wewenang untuk menilai seluruh alat bukti yang diajukan oleh para pihak secara bebas dan objektif. Hal ini sejalan dengan sistem pembuktian negatif-wettelijk, di mana hakim menilai bukti berdasarkan peraturan perundang-undangan dan keyakinannya yang rasional terhadap fakta persidangan ([Aries, 2022](#)).

Dalam konteks ini, SKGR berperan sebagai alat bukti tertulis di bawah tangan (under-hand document). Berdasarkan Pasal 1875 KUH Perdata, surat di bawah tangan mempunyai kekuatan pembuktian sempurna apabila pihak yang menandatangani tidak menyangkal tanda tangan atau isi surat tersebut. Oleh karena itu, ketika SKGR diajukan ke pengadilan dan tidak dibantah oleh pihak lawan, maka surat tersebut memiliki kekuatan pembuktian yang sah. Namun, apabila ada sangkalan, maka pengadilan akan menilai kembali melalui pembuktian tambahan seperti pemeriksaan saksi, ahli, atau bukti fisik di lapangan ([Salim, 2021](#)). Dalam banyak perkara, hakim menggunakan SKGR sebagai indikator penguasaan fisik tanah dan bukti adanya transaksi yang dilakukan dengan itikad baik. Menurut [Aries \(2022\)](#), dokumen ini sering menjadi bukti awal atau *prima facie evidence* untuk menentukan siapa pihak yang pertama kali menguasai tanah sebelum muncul sertifikat pihak lain. Penguasaan fisik yang disertai SKGR menunjukkan adanya hubungan hukum antara penguasa tanah dengan pihak sebelumnya, dan karenanya tidak bisa diabaikan secara serta-merta oleh pengadilan.

Dalam beberapa putusan pengadilan, hakim menempatkan SKGR sebagai alat bukti pelengkap. Contohnya dalam Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 244/Pdt.G/2021/PN.Mks, hakim mengakui SKGR sebagai bukti awal kepemilikan karena penggugat telah menempati dan mengelola lahan tersebut selama lebih dari dua puluh tahun sebelum diterbitkannya sertifikat oleh pihak lain. Dalam konteks demikian, SKGR dipandang merepresentasikan hak penguasaan yang timbul dari hubungan keperdataan, bukan hak kebendaan absolut sebagaimana sertifikat tanah. [Salim \(2021\)](#) menjelaskan bahwa dalam sengketa pertanahan, hakim tidak hanya menilai bukti formal, tetapi juga mempertimbangkan asas keadilan substantif dan fakta sosial yang berkembang. Oleh karena itu, SKGR sering diakui dalam yurisprudensi sebagai alat bukti yang memperkuat klaim penguasaan apabila didukung oleh bukti tambahan seperti kwitansi pembayaran, surat pernyataan jual-beli, atau keterangan saksi.

Misalnya, dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 2753 K/Pdt/2019, Mahkamah menegaskan bahwa meskipun SKGR tidak termasuk alat bukti hak yang diakui oleh UUPA maupun PP Nomor 24 Tahun 1997, dokumen tersebut tetap dapat digunakan sebagai bukti perbuatan hukum apabila terbukti sah secara keperdataan. Putusan tersebut memperkuat pandangan bahwa nilai pembuktian SKGR tidak terletak pada status hukumnya, melainkan pada kebenaran materiel dari isi dan proses penerbitannya. Aspek penting dalam penerapan SKGR sebagai alat bukti ialah prinsip perlindungan terhadap pihak yang beritikad baik (*goede trouw*). Dalam praktik, banyak pemegang SKGR membeli tanah secara sah dari penguasa

sebelumnya tanpa mengetahui bahwa tanah tersebut belum terdaftar di BPN. Menurut [Aries \(2022\)](#), asas *good faith purchaser for value* menjadi pertimbangan penting bagi hakim dalam menentukan siapa yang lebih berhak, terutama ketika kedua pihak sama-sama memiliki bukti tertulis. Dalam kasus demikian, hakim cenderung memberikan perlindungan kepada pihak yang membeli dengan itikad baik, telah menguasai tanah, dan memenuhi kewajiban administratif seperti pembayaran pajak.

Dari sudut pandang hukum positif, prinsip ini tercermin dalam Pasal 1338 KUH Perdata yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Artinya, selama SKGR dibuat dengan kehendak bebas, tanpa paksaan, dan memenuhi unsur-unsur perjanjian, maka dokumen tersebut tetap mengikat secara hukum antara para pihak yang menandatangani. Meskipun memiliki kekuatan pembuktian tertentu, SKGR juga sering menghadapi tantangan di pengadilan. Tantangan utama adalah keterbatasan kewenangan pejabat penerbit. Lurah atau camat yang menandatangani SKGR tidak memiliki kewenangan atribusi untuk mengesahkan hak atas tanah; mereka hanya berwenang memberikan keterangan administratif ([Salim, 2021](#)). Oleh karena itu, hakim sering menilai SKGR sebagai alat bukti tambahan, bukan utama. Ditambah, ketidakterpaduan data pertanahan antara BPN dan pemerintah daerah menimbulkan potensi tumpang-tindih klaim. Pengadilan seringkali menghadapi kesulitan dalam memverifikasi kebenaran lokasi dan batas-batas tanah berdasarkan SKGR, apalagi jika peta bidang tidak pernah dibuat secara resmi. [Aries \(2022\)](#) menegaskan bahwa agar SKGR dapat diterima secara kuat di pengadilan, dokumen ini harus didukung dengan bukti administratif tambahan seperti peta ukur, berita acara penguasaan tanah, atau surat pernyataan dari perangkat desa yang mengetahui riwayat tanah tersebut.

Perbedaan antara *dassollen* dan *dasein* menjadi titik krusial dalam memahami bagaimana hakim menilai Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) dalam perkara pertanahan. Dalam konteks *dassollen*, hukum positif Indonesia secara normatif telah mengatur bahwa bukti kepemilikan tanah yang sah adalah sertifikat yang diterbitkan oleh BPN, sebagai hasil pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Sertifikat tersebut merupakan satu-satunya alat bukti yang memiliki kekuatan hukum penuh atas status kepemilikan ([Salim, 2021](#)). Namun dalam *dasein*, realitas sosial memperlihatkan bahwa masyarakat di banyak daerah masih mengandalkan SKGR sebagai dasar penguasaan dan transaksi tanah. Hal ini terjadi karena keterbatasan akses terhadap layanan pendaftaran tanah, biaya yang tinggi, dan rendahnya pemahaman hukum masyarakat terhadap pentingnya sertifikasi. [Aries \(2022\)](#) menegaskan bahwa hukum pembuktian perdata Indonesia bersifat terbuka terhadap bukti yang tidak secara eksplisit diatur dalam undang-undang, sepanjang bukti tersebut memiliki relevansi logis dengan perkara yang diperiksa dan tidak bertentangan dengan asas keadilan.

Dalam praktik peradilan, hakim seringkali harus menyeimbangkan antara norma formal (*dassollen*) dan keadilan substantif (*dasein*). Sebagai contoh, meskipun SKGR tidak memiliki dasar hukum eksplisit, pengadilan dapat mengakuinya sebagai bukti sah apabila terbukti mendukung kebenaran materiel. Prinsip ini berakar pada

asas *ex aequo et bono*, yakni asas yang menekankan bahwa putusan hakim tidak hanya harus sesuai dengan hukum tertulis, tetapi juga dengan rasa keadilan yang hidup di masyarakat. Dengan demikian, penerimaan SKGR oleh hakim merupakan bentuk penyesuaian hukum terhadap realitas sosial, agar hukum tidak kehilangan legitimasi moral di mata masyarakat. Penerapan SKGR di pengadilan mencerminkan ketegangan klasik antara asas keadilan dan asas kepastian hukum. Dari sisi kepastian hukum, pengakuan SKGR yang tidak memiliki dasar hukum eksplisit berpotensi menimbulkan ketidakpastian bagi sistem pendaftaran tanah. Namun dari sisi keadilan, menolak SKGR secara absolut dapat menimbulkan ketidakadilan bagi masyarakat yang telah menguasai tanah secara turun-temurun. Salim (2021) menjelaskan bahwa hakim dalam perkara agraria cenderung menyeimbangkan kedua asas tersebut dengan menilai fakta-fakta yang ada di lapangan. SKGR sering dianggap sebagai bukti permulaan (*preliminary evidence*) untuk menelusuri siapa pihak yang lebih dulu memiliki hubungan hukum dengan tanah yang disengketakan. Prinsip ini sejalan dengan teori Gustav Radbruch, yang menyatakan bahwa hukum tidak hanya bertujuan mencapai kepastian, tetapi juga harus mengandung unsur keadilan dan kemanfaatan (Ali, 2020).

Dalam putusan-putusan terbaru, pengadilan cenderung memberikan bobot lebih pada itikad baik dan penguasaan nyata daripada formalitas dokumen. Sebagai contoh, dalam Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 450/Pdt.G/2020/PN.Mdn, hakim memutuskan bahwa penggugat yang memiliki SKGR dan bukti pembayaran pajak selama 25 tahun berhak atas tanah yang disengketakan, meskipun tergugat memiliki sertifikat yang diterbitkan kemudian. Pertimbangan hakim menekankan bahwa hukum harus melindungi penguasaan yang dilakukan dengan itikad baik, serta mencegah praktik perolehan hak yang dilakukan secara melawan hukum atau penyalahgunaan administrasi pertanahan. Secara yuridis, efektivitas SKGR sebagai alat bukti di pengadilan bergantung pada dua faktor utama: validitas penerbitannya dan kecermatan hakim dalam menilai bukti pendukung. Aries (2022) menegaskan bahwa SKGR yang diterbitkan melalui prosedur yang sah (diketahui oleh lurah/camat, disertai saksi, dan tidak bertentangan dengan data pertanahan) memiliki kekuatan pembuktian yang cukup kuat apabila tidak ada bukti formal yang lebih tinggi. Namun, jika SKGR diterbitkan tanpa dasar yang jelas atau menimbulkan tumpang tindih dengan sertifikat resmi, maka pengadilan cenderung mengabaikannya.

Untuk memperkuat posisi SKGR dalam sistem hukum nasional, diperlukan reformasi hukum administratif pertanahan. Salim (2021) menyarankan agar pemerintah melakukan integrasi SKGR ke dalam sistem pendaftaran tanah berbasis digital, seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Dengan demikian, SKGR dapat dijadikan dokumen pendukung yang diverifikasi secara hukum sebelum memperoleh status sertifikat. Pendekatan ini tidak hanya mengurangi potensi sengketa di pengadilan, tetapi juga memperkuat kepastian hukum bagi masyarakat yang selama ini hanya memiliki bukti administratif non-sertifikat. Selain itu, penguatan kapasitas aparatur desa dan lurah dalam proses penerbitan SKGR juga menjadi krusial. Ketidaktepatan administratif dalam penerbitan SKGR sering kali menjadi sumber sengketa di kemudian hari. Oleh karena itu, pengaturan yang lebih tegas mengenai tata cara penerbitan dan validasi SKGR perlu dimasukkan ke dalam

peraturan pelaksana pertanahan nasional. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa penerapan SKGR sebagai alat bukti dalam penyelesaian sengketa kepemilikan tanah di pengadilan berada dalam posisi komplementer, bukan substitutif terhadap sertifikat hak milik. SKGR memiliki nilai pembuktian yang sah sebagai surat di bawah tangan, sepanjang memenuhi syarat keabsahan formil dan materiel serta tidak dibantah oleh pihak lawan. Dalam praktik peradilan, hakim menempatkan SKGR sebagai alat bukti awal yang harus didukung dengan bukti lain, seperti saksi, penguasaan fisik, dan bukti pembayaran pajak.

Secara normatif, hukum positif Indonesia masih menempatkan sertifikat tanah sebagai alat bukti tertinggi. Namun secara empiris, SKGR tetap diakui karena mencerminkan kondisi sosial masyarakat yang belum seluruhnya terjangkau sistem pendaftaran tanah. Dengan demikian, pengakuan SKGR oleh pengadilan merupakan bentuk kompromi hukum antara kepastian formal dan keadilan substantif, yang bertujuan menjaga keseimbangan antara hukum tertulis dan hukum yang hidup di masyarakat.

### **Kesimpulan**

Kedudukan dan kekuatan pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) dalam sistem hukum positif Indonesia berada pada posisi sebagai alat bukti tertulis di bawah tangan (*under-hand document*) yang memiliki kekuatan pembuktian relatif. Meskipun tidak secara eksplisit diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria maupun Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, SKGR dapat digunakan sebagai bukti yang sah dalam perkara perdata sepanjang keabsahannya tidak disangkal oleh pihak yang bersangkutan. Dokumen ini memiliki nilai pembuktian yang lebih pada aspek penguasaan fisik dan hubungan keperdataan antar pihak daripada hak kebendaan yang absolut. Dalam konteks hukum pembuktian, SKGR diterima sebagai *prima facie evidence*—bukti awal yang menunjukkan adanya penguasaan atau peralihan hak, terutama ketika didukung oleh alat bukti tambahan seperti saksi, bukti pembayaran pajak, atau penguasaan tanah yang terus-menerus. Dengan demikian, SKGR memiliki fungsi penting sebagai instrumen administratif dan sosial yang menjembatani ketidakterjangkauan masyarakat terhadap sistem sertifikasi formal.

Dalam praktik penyelesaian sengketa kepemilikan tanah di pengadilan, penerapan SKGR mencerminkan upaya hakim menyeimbangkan antara asas kepastian hukum (*dassollen*) dan asas keadilan substantif (*dasein*). Hakim mengakui SKGR bukan sebagai bukti kepemilikan yang sempurna, tetapi sebagai alat bukti pelengkap yang dapat memperkuat klaim penguasaan apabila dibuat dengan itikad baik dan memenuhi syarat formal. Pengadilan juga cenderung memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang beritikad baik serta telah menguasai tanah secara nyata dalam waktu lama. Dengan demikian, SKGR dalam praktik peradilan berfungsi sebagai bentuk adaptasi hukum terhadap realitas sosial masyarakat yang belum sepenuhnya terintegrasi dalam sistem pendaftaran tanah nasional. Pengakuan terbatas terhadap SKGR oleh pengadilan bukan hanya wujud fleksibilitas hukum, tetapi juga menjadi cerminan keseimbangan antara norma hukum yang ideal dengan kebutuhan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

## Saran

### 1. Bagi Pemerintah dan Pembuat Kebijakan

Pemerintah, khususnya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), perlu menyusun regulasi turunan yang secara eksplisit mengatur kedudukan dan kekuatan hukum Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai dokumen administratif pendukung dalam pendaftaran tanah. Pengaturan yang jelas akan memberikan batasan kewenangan bagi lurah atau camat dalam penerbitan SKGR sekaligus menghindari tumpang tindih data pertanahan yang sering menjadi sumber sengketa. Selain itu, integrasi SKGR dalam sistem Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) perlu dipertimbangkan agar dokumen tersebut dapat diverifikasi secara hukum sebelum dijadikan dasar penerbitan sertifikat tanah. Dengan demikian, kepastian hukum, akurasi data pertanahan, serta perlindungan bagi masyarakat dapat terjamin.

### 2. Bagi Aparatur Pemerintahan Daerah dan Masyarakat

Aparatur desa dan kelurahan perlu meningkatkan pemahaman dan kapasitas administratif dalam penerbitan SKGR agar sesuai dengan prosedur dan tidak menimbulkan sengketa di kemudian hari. Diperlukan pelatihan rutin serta koordinasi antara pemerintah daerah dan BPN untuk memastikan bahwa setiap SKGR yang diterbitkan mencantumkan data fisik dan yuridis yang akurat. Di sisi lain, masyarakat perlu diberi edukasi hukum agar memahami bahwa SKGR bukanlah bukti hak kepemilikan mutlak, melainkan bukti penguasaan sementara yang harus segera ditindaklanjuti dengan proses sertifikasi. Kesadaran hukum ini penting untuk mendorong transformasi menuju sistem pertanahan yang lebih tertib, transparan, dan berkeadilan.

## Daftar Pustaka

- Ali, A. (2020). *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Aries, M. (2022). *Hukum Pembuktian: Teori, Asas, dan Yurisprudensi*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Hutagalung, A. S. (2022). *Hukum Agraria dan Pendaftaran Tanah di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media.
- Is, M., Rahman, A., & Hadi, D. (2022). *Hukum Agraria di Indonesia: Teori dan Praktik*. Yogyakarta: Deepublish.
- Isnaini, S. H. (2022). *Hukum Agraria Indonesia: Teori dan Praktik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenada Media
- Marzuki, P. M. (2022). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Salim, H. S. (2021). *Hukum Pertanahan di Indonesia: Teori dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soekanto, S. (2006). *Pengantar penelitian hukum*. UI Press.
- Suharto, T. (2021). *Filsafat Hukum: Keadilan, Kepastian, dan Kemanfaatan dalam Perspektif Gustav Radbruch*. Bandung: Refika Aditama.
- Sulistiyo, U. (2023). *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT Salim Media Indonesia.
- Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Badan Pertanahan Nasional. (2022). *Pedoman Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*. Jakarta: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- Dethia, N. (2022). Analisis hukum terhadap kekuatan pembuktian Surat Keterangan

- Ganti Rugi (SKGR) sebagai bukti kepemilikan tanah. *Jurnal Notary*, 2(3), 114–126.
- Ensiklopedia Aku. (2022). Kedudukan hukum Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) dalam praktik pertanahan di Indonesia. *Jurnal Ensiklopedia Hukum*, 5(2), 77–89.
- Nabila, R. (2020). Kekuatan hukum SKGR sebagai dasar kepemilikan tanah dalam praktik jual beli. *Reformasi Hukum: Jurnal Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Trisakti*, 5(2), 221–234.
- Sitorus, B. (2022). Diskresi lurah dalam penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR): Kajian hukum administrasi negara. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 8(1), 44–59.
- Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 244/Pdt.G/2021/PN.Mks.
- Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 450/Pdt.G/2020/PN.Mdn.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2753 K/Pdt/2019.