

## TANGGUNG-GUGAT CAMAT ATAS PENERBITAN SURAT KETERANGAN GANTI RUGI (SKGR) SEBAGAI DASAR PENGALIHAN KEPEMILIKAN TANAH

Devie Rachmat Ali Hasan Rifaie

Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning

devie@unilak.ac.id

### ABSTRACT

*One of the roles of the sub-district head is to issue a Certificate of Land Compensation (CLC) for every community who conducts buying and selling transactions on the agreed plot of land. However, a problem arose over the actions taken by the sub-district head, because there was no statutory regulation that confirmed the sub-district's authority in issuing the CLC. This study uses normative legal research because it is to see the form of void norms and legal uncertainty related to the authority of the sub-district head. The results of the research obtained that there is indeed a form of legal uncertainty over the government's actions taken by the sub-district head in issuing the CLC so that the camat always interprets the form of customary law that has been happening so far. Even the camat does not have legal protection if there is a substantive or procedural error in an CLC. In conclusion, it is necessary to issue complete and concrete laws and regulations regarding the actions of the sub-district heads so far that have issued CLC for the purposes of land administration affairs for the wider community.*

**Keywords:** Land, Certificate of Land Compensation, Sub-District Head

### PENDAHULUAN

Hubungan antara manusia dengan tanah adalah sebuah hubungan yang bersifat abadi dan saling terkait, baik secara personal maupun sosial.<sup>1</sup> Posisi Pemerintah harus dapat menegaskan kepastian hukum terkait hubungan tersebut dengan membuka seluas-luasnya pelayanan terhadap pertanahan. Aspek pelayanan pertanahan sebagai pelaksanaan dari hak menguasai Negara adalah mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah.<sup>2</sup>

Produk akhir dari kegiatan pelayanan pendaftaran tanah adalah pernberbitan sertifikat hak milik tanah.<sup>3</sup> Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) merupakan landasan dasar untuk mengatur penguasaan dan kepemilikan tanah, untuk mengaktualisasi kepemilikan tanah maka berdasarkan pasal 19 ayat (1) UUPA mengatur ketentuan tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi “untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia”. Hal yang paling mendasar dalam proses pendaftaran tanah adalah pengumpulan, pengolahan hingga pembukuan bukti-bukti lama sehingga nantinya akan terbit sertifikat tanah sebagai pembuktian yang sah terhadap kepemilikan tanah, sebagaimana pengertian sertifikat tanah adalah surat tanda bukti hak atas suatu tanah.<sup>4</sup> Tentunya pengumpulan bukti administrasi tersebut membutuhkan pelayanan pemerintahan pada level pejabat administrasi yang dapat menjangkau masyarakat.

Camat adalah pejabat yang paling dekat dengan masyarakat dan dianggap mengetahui atas sisi bidang tanah milik masyarakat, dengan demikian tentunya peran kecamatan dalam pelayanan

<sup>1</sup> Kartika Widyaningsih, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Terhadap Tanah Yang Belum Bersertifikat Melalui Program Nasional Agraria (PRONA) Di Kantor Pertanahan Jakarta Barat”, dalam Jurnal Notarius Magister Kenotariatan Fak.Hukum Undip Semarang, Vol.12 No.2, 2019, hlm 825

<sup>2</sup> Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, (Jakarta: Republika, 2008), hlm.11.

<sup>3</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) hlm. 57

<sup>4</sup> Waskito, Hadi Arnomo, *Pertanahan Agraria dan Tata Ruang*, (Jakarta: Kencana, 2017) hlm.109

pertanahan akan semakin bertambah, karena dengan adanya pelimpahan sebagian kewenangan kepada kecamatan diharapkan akan berdampak kepada kepatuhan masyarakat dalam melaksanakan hak dan kewajiban sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku sehingga akan menjadikan pemerintahan menjadi lebih baik,<sup>5</sup> khususnya dalam bidang tertib pelayanan administrasi pertanahan. Dalam tataran praktik, Camat dapat mengeluarkan Surat Keterangan Ganti Kerugian (SKGR) ataupun mengesahkan surat keterangan tanah (SKT) yang telah dikeluarkan oleh Lurah. SKGR pada dasarnya merupakan bentuk penguasaan fisik atas tanah, bukan penguasaan secara hak.<sup>6</sup> Timbulnya SKGR ini berdasarkan pihak-pihak yang berkepentingan atas kepemilikan tanah yang diatasnya terdapat transaksi jual beli atau perpindahan penguasaan tanah namun dari itu harus tetap juga menempuh prosedur administrasi yang lazim dilakukan dalam instansi pemerintahan kecamatan.

Camat berkedudukan sebagai pejabat tertinggi yang mengetahui bahwa ada anggota masyarakatnya yang menguasai fisik sebidang tanah dan melakukan peralihan atas tanah-tanah yang dikuasainya. Camat dengan itikat baik melakukan pencatatan pada buku register tersendiri yang telah disediakan. Hal ini dilakukan oleh Camat sebagai upaya membantu kepentingan masyarakat dalam hal tertib administrasi dan pencatatan agar tidak terjadi sengketa atau perselisihan ditengah masyarakatnya. Sebenarnya tidak ada kewajiban bagi Camat untuk melakukan pencatatan administrasi dan meregistrasi dalam bidang pertanahan, karena memang kewenangan dan fungsinya bukanlah dalam bidang pertanahan, hanya saja pada akhirnya sudah menjadi hukum kebiasaan bagi Camat untuk melakukan pencatatan registrasi tersebut. Negara telah menyediakan Badan Pertanahan Nasional sebagai satu-satunya lembaga yang berhak dan berwenang dalam mengurus pertanahan di Indonesia, beserta dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diangkat atau ditunjuk oleh Negara.

Secara hukum, hanya ada 1 (satu) kewenangan Camat yang tidak menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) dalam hal pertanahan, yaitu menerbitkan dan atau membuat Surat Keterangan yang berisi dan menyatakan bahwa seseorang telah menguasai sebidang tanah berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah tersebut, selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut (Pasal 24 ayat (2) Juncto Pasal 39 ayat (1) huruf b angka 1, Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah). Inilah hak Hukum Camat dalam bidang pertanahan yang tak bisa diganggu gugat. Apabila dikemudian hari Camat terbukti telah menyalahgunakan kewenangannya, tentu saja hukum tetap berlaku.

Berdasarkan latar belakang di atas maka tulisan ini bertujuan untuk meneliti kekosongan hukum yang mengatur fungsi Camat dalam mengeluarkan SKGR khususnya mengenai 1) bagaimana kekuatan SKGR dalam pembuktian kepemilikan hak atas tanah? dan 2) bagaimana pertanggung-jawaban hukum Camat atas penerbitan SKGR sebagai dasar pengalihan kepemilikan tanah?

## METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder".<sup>7</sup> Penelitian hukum normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi".<sup>8</sup> Teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif dengan tujuan mengungkap fakta,

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Nadila Sandy Dethia, *Surat Keterangan Ganti Rugi Sebagai Jaminan Dalam Perjanjian Utang Piutang*, dalam Jurnal Notary Indonesian Fak.Hukum UI Jakarta, Vol.2, No.3, 2020, hlm. 427

<sup>7</sup> Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2003). hlm 13

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada, 2010), hlm. 35.

keadaan, dan fenomena yang terjadi saat penelitian berjalan dan menyuguhkan data yang apa adanya.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Banyak akta-akta pelepasan hak dengan ganti rugi atas tanah yang belum memiliki alas hak yang jelas atau belum memiliki sertifikat sehingga status dari tanah-tanah tersebut masih merupakan tanah Negara, yang berpindah dengan SKGR hanyalah peralihan tanah garapannya saja sehingga belum memiliki status sebagaimana yang terdapat dalam UUPA seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

SKGR yang dibuat oleh camat pada dasarnya tidaklah mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti kepemilikan hak atas tanah, akan tetapi pada kenyataannya surat keterangan ini dapat menjadi dasar pembuktian atas tanah apabila terjadi sengketa dikemudian hari dan dianggap sah dikarenakan dibuat dihadapan para pihak, saksi-saksi dan diketahui oleh aparat setempat yakni Lurah dan Camat. Kekuatan pembuktian dari SKGR ini dilihat dari macam-macam alat bukti telah memenuhi syarat sebagai alat bukti yang mana adanya keterangan secara tertulis, adanya saksi, adanya pengakuan dari para pihak dan unsur-unsur lain yang terdapat macam-macam alat bukti. Sehingga yang menjadi pertanyaan selanjutnya adalah bagaimana kekuatan hukum dari surat keterangan ganti rugi yang dibuat oleh Camat yang mana kita lihat bahwa Camat bukanlah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik.

Sebagaimana yang tercantum dalam Undang-undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 (UUJN) bahwa pejabat Umum yang berhak membuat akta otentik adalah Notaris. Dalam Pasal 1 UUJN menyebutkan bahwa Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam undang-undang ini. Sehingga dengan ini memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta otentik dan akta-akta yang berhubungan dengan pertanahan. Dengan demikian surat keterangan yang dibuat Camat bukanlah akta otentik seperti yang dibuat oleh Pejabat Umum maka surat keterangan yang dibuat oleh Camat memiliki kekuatan pembuktian sama halnya dengan akta di bawah tangan. Alat bukti dibawah tangan tidak diatur dalam HIR namun dalam KUHPerdata. Dalam pasal 1320 KUHPerdata telah ditentukan syarat sahnya suatu perjanjian, dilihat dari 4 syarat sah yang dimaksud maka dapat ditafsirkan bahwa suatu akta yang dibuat oleh Camat adalah tetap sah sepanjang para pihak sepakat dan memenuhi unsur-unsur dalam pasal 1320 KUHPerdata. Fungsi akta ada dua yaitu fungsi formal yang menentukan lengkapnya (bukan untuk sahnya) dan fungsi akta sebagai alat bukti dikemudian hari.

SKGR merupakan alat bukti tertulis di bawah tangan yang kekuatan pembuktianya tidak sekuat akta otentik, namun karena SKGR tersebut merupakan surat-surat yang dikategorikan alas hak atau data yuridis atas tanah yang dijadikan syarat kelengkapan persyaratan permohonan hak atas tanah sebagaimana diatur dalam ketentuan perundang-undangan pertanahan maka SKGR tersebut merupakan dokumen yang sangat penting dalam proses penerbitan sertifikat hak atas tanah. Kekuatan hukum SKGR yang dikeluarkan oleh Camat sebagai dasar pengalihan kepemilikan tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah berkekuatan hukum yang sah apabila camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dengan dasar hukum berdasarkan Penjelasan Pasal 7 ayat (2) dan Pasal 39 ayat (1) huruf b angka (1) dan angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dapat dikategorikan sebagai alas hak yang diajukan sebagai kelengkapan persyaratan permohonan hak atas tanah. Ketentuan Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa, untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk PPAT Sementara”<sup>9</sup> Dasar hukum penerbitan SKGR sudah diatur melalui Pasal 25

<sup>9</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas (Jakarta: Djambatan, 2007), hlm. 12-13.

ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang disempurnakan dengan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi:

*"Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya."*

Keberadaan SKGR sebagai surat di bawah tangan dan dasar dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik diakui walaupun kedudukan SKGR sebatas surat di bawah tangan yang tidak memiliki kekuatan hukum akan tetapi untuk dapat dijadikan sebagai alas hak dalam penerbitan Sertifikat Hak Milik dan dapat memiliki kekuatan pembuktian apabila memenuhi prosedur dan persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menetapkan bahwa dalam hal tidak ada lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian yang berdasarkan pembuktian, pembukuan hak dapat dilakukan kenyataan penguasaan fisik bangunan tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dari pendahulu-pendahulunya dengan syarat:

1. Penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah serta diperkuat oleh kesaksian oleh orang yang dapat dipercaya;
2. Penguasaan tersebut baik sebelum maupun selama pengumuman tidak dipermasalahkan oleh masyarakat adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan atau pihak lainnya.

Lebih lanjut diatur dalam Ketentuan Pasal 9 ayat (2) angka 2 huruf (a) PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan yang mengatur syarat-syarat pemberian Hak Milik atas Tanah Negara diajukan secara tertulis, salah satu persyaratan dapat diprosesnya permohonan hak milik atas tanah adalah dengan menyertakan alas hak sebagai bukti dasar penguasaan, baik yang berupa sertifikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan/atau yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.

Secara teoretik, tanggung jawab mengandung dua aspek, yaitu aspek internal dan aspek eksternal. Pertanggungjawaban yang beraspesial internal, hanya dilwujudkan dalam bentuk laporan pelaksanaan kekuasaan. Pertanggungjawaban dengan aspek eksternal adalah pertanggungjawaban terhadap pihak ketiga, apabila dalam melaksanakan kekuasaan itu menimbulkan suatu derita atau kerugian.<sup>10</sup>

Dalam negara hukum demokratis, pertanggungjawaban muncul dalam dua dimensi; dimensi hukum dan dimensi politik. Pertanggungjawaban dalam dimensi hukum mengandung arti bentuk pertanggungjawaban dalam penggunaan kewenangan apakah sesuai atau tidak dengan hukum yang dibuktikan melalui proses peradilan di hadapan hakim, sedangkan pertanggungjawaban dalam dimensi politik dilakukan dalam bentuk "laporan" penggunaan kewenangan di hadapan rakyat. Pertanggungjawaban politik di hadapan rakyat ini diperlukan sehubungan dengan penggunaan kewenangan yang berasal dari rakyat yang sudah dituangkan dalam bentuk undang-undang. Artinya rakyat melalui wakilnya di Parlemen mempunyai hak untuk menilai apakah penggunaan kewenangan oleh pemerintah itu sesuai atau tidak dengan undang-undang yang merupakan kristalisasi kemauan dan kehendak rakyat.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Ridwan, *Pertanggungjawaban Publik Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara*, dalam Jurnal Jurnal HUKUM No.22 Vol. 10. Januari. 2003. hlm 36

<sup>11</sup> Ibid.

Sudah barang tentu dua dimensi pertanggungjawaban tersebut akan memunculkan dua konsekuensi bagi pemegang kewenangan, konsekuensi hukum dan konsekuensi politik. Telah disebutkan, salah satu prinsip dalam negara hukum demokratis adalah bahwa setiap tindakan hukum pemerintah atau administrasi negara harus didasarkan pada kewenangan yang berikan oleh undang-undang. Pemberian kewenangan ini dapat terjadi secara atribusi maupun delegasi. Lebih lanjut, tindakan-tindakan hukum dari pemerintah ini, yang secara garis besar bertindak dalam bidang pengaturan dan pelayanan, selanjutnya dituangkan dalam bentuk instrumen yuridis seperti peraturan-peraturan (regeling), keputusan-keputusan (besluiten), ketetapan-ketetapan (beschikkingen), dan peraturan kebijaksanaan (beleidsregef). Oleh karena tindakan pemerintah itu tertuang pada instrumen yuridis, maka pertanggungjawaban publik pemerintah akan berkaitan dengan bagaimana pembuatan dan penggunaan instrumen-instrumen tersebut, serta apa akibat-akibat hukum yang muncul darinya.<sup>12</sup>

Dalam menjalankan tugasnya pemerintah idealnya menjalankan prinsip “Tiada kewenangan tanpa peraturan perundang-undangan yang mendahuluinya”, begitu juga dalam konsep negara hukum yang memiliki dasar setiap tindakan organ pemerintah harus berdasarkan kewenangan, dengan demikian terkait erat dengan dasar “tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban” atau “zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid” (tanpa kewenangan tidak ada pertanggungjawaban).<sup>13</sup> Pada dasarnya tindakan organ pemerintah adalah penggunaan wewenang, karena itu selalu terkait dengan pertanggungjawaban. Siapa saja pejabat yang kewenangannya diberikan oleh peraturan perundang-undangan maka harus juga memiliki bentuk pertanggungjawaban atas dijalankannya kewenangannya itu.

Dalam urusan pertanahan salah satu pejabat yang terlibat di dalamnya adalah Camat, bahkan Camat selalu dilibatkan dalam urusan jual beli bidang tanah yang dilakukan masyarakatnya. Peran Camat disini adalah sebagai pelayanan publik yang harus melayani prosedur administrasi pertanahan yang dimohonkan masyarakat. Kelaziman yang sering dilakukan camat adalah penerbitan SKGR terhadap masyarakat yang memperjual-belikan tanah mereka. Jika ditelusik, Camat memiliki fungsi dan kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 23 Tahun 2014), pada Pasal 224 menerangkan Kecamatan dipimpin oleh seorang camat yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah. Pada Pasal 225 ditegaskan beberapa tugas camat seperti menyelenggarakan urusan pemerintahan umum dan urusan-urusan lain sesuai amanah peraturan perundang-undangan lainnya

Jika menyandarkan pada UU No. 23 Tahun 2014 tidak begitu jelas bagaimana pola pengaturan kewenangan Camat untuk mengurus administrasi pertanahan untuk masyarakat, begitu pula dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan (PP No. 17 Tahun 2018), didalam PP tersebut juga tidak juga mengatur secara tegas bagaimana pola kewenangan Camat dalam mengurus dan melayani administrasi pertanahan masyarakat.

Pada prespektif lainnya Camat juga berperan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, dapat kita lihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menjelaskan bahwa PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk kerana jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Pada saat ini camat sebagai PPAT sudah tidak relevan lagi karena jumlah PPAT pada daaarnya sudah dapat menjangkau masyarakat luas dan jika pun Camat masih berfungsi

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Julista Mastamu, *Pertanggungjawaban Hukum Pemerintah (Kajian tentang Ruang Lingkup dan Hubungan Dengan Diskresi)*, dalam Jurnal SASI Fakultas Hukum Universitas Pattimura Ambon, No.2. Vol.20 Juli-Desember Tahun 2014. hlm.25

sebagai PPAT sementara maka posisi Camat bertindak sebagai palayan publik yang produknya bersifat privat bukan produk hukum yang bersifat memutuskan seperti SKGR.

Camat diangkat menjadi PPATS dalam membantu sebagian tugas Badan Pertanahan Nasional tentang perbuatan pelayanan pendaftaran tanah, sampai sekarang banyak ditemukan masalah di lapangan, terutama dalam pembuatan akta-akta tanah. Akta yang dibuat oleh Camat yang diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berfungsi sebagai alat bukti yang telah dilakukannya suatu perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, dan bisa juga dijadikan bukti untuk mendaftarkan kembali yang bertujuan untuk merubah data dari kegiatan pendaftaran tanah yang disebabkan oleh perbuatan hukum tersebut.<sup>14</sup>

Dalam tataran praktik, Camat dapat mengeluarkan SKGR ataupun mengesahkan surat keterangan tanah (SKT) yang telah diketahui oleh Lurah. SKGR pada dasarnya merupakan bentuk penguasaan fisik atas tanah, bukan penguasaan secara hak.<sup>15</sup> Timbulnya SKGR ini berdasarkan pihak-pihak yang berkepentingan atas kepemilikan tanah yang diatasnya terdapat transaksi jual beli atau perpindahan penguasaan tanah namun dari itu harus tetap juga menempuh prosedur administrasi yang lazim dilakukan dalam instansi pemerintahan kecamatan. Dalam kelazimannya, proses administrasi penerbitan SKGR ditempuh dengan melibatkan Kepala Rukun Tetangga (RT) dan Kepala Rukun Warga (RW) sebagai saksi pengukuran dan lokasi tanah yang nantinya RT dan RW tersebut harus membubuhkan tanda tangan dalam dokumen yang sudah dipersiapkan, begitu juga dengan saksi sempadan tanah yang dimintai kesaksianya sebagai sempadan tanah yang dibuktikan dengan tanda tangan. Camat mempunyai tanggung jawab terhadap produk hukum yaitu SKGR yang dibuat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini disebabkan karena seutuhnya pendaftaran tanah itu menjamin kepastian hukum, maka itu setiap perbuatan hukum yang dilakukan Camat tersebut merupakan perbuatan hukum. Akan tetapi, sanksi-sanksi yang diakibatkan kesalahan atau kelalaian Camat dalam mengeluarkan SKGR harus di lihat dari Tindakan tersebut di dasarkan atas kesengajaan atau kelalaian yang dapat di buktikan di pengadilan.

Berkenaan dengan tanggung gugat Camat terhadap SKGR yang dibuatnya, maka harus diperhatikan apakah atas tindakan yang dilakukan Camat tersebut tidak sesuai dengan ketentuan (melanggar undang-undang), dan juga menimbulkan kerugian bagi orang lain. Apabila unsur-unsur ini terpenuhi dalam suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh Camat dalam menjalankan tugas dan fungsi jabatannya, maka jelas bahwa perbuatan yang dilakukan oleh Camat tersebut merupakan perbuatan melawan hukum yang secara perdata terhadap Camat tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban atas perbuatannya itu. Apabila dalam pembuatan SKGR yang menjadi kewenangannya telah terjadi suatu pelanggaran terhadap ketentuan hukum pidana dan perbuatan tersebut memenuhi unsur-unsur pidana, maka terhadap Camat tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atau dipertanggungjawab-pidanalakan.

Camat adalah pejabat yang paling dekat dengan masyarakat dan dianggap mengetahui atas sisi bidang tanah milik masyarakat tapi patut diketahui Camat bukanlah pejabat yang diwajibkan untuk mengetahui sejarah tanah yang dimiliki oleh setiap masyarakat. Karena tidak adanya perlindungan hukum dari peraturan perundang-undangan berdampak Camat diseret pada setiap persengketaan pertanahan. Jika memang SKGR tersebut merupakan sebuah kebijakan yang bersifat keputusan dalam hukum administrasi negara maka sebaiknya jugalah ada produk hukum yang melindungi Camat dari segala tuntutan perdata maupun pidana sepanjang mempunyai itikad baik dalam menjalankan kewenangannya.

Pada tahun 2021 terbitlah Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun Dan Pendaftaran Tanah (PP No.18 Tahun

<sup>14</sup> Napolen Tampubolon, *Tanggung Jawab Camat Sebagai PPAT Sementara Dalam Hal Menandatangani Akta Jual Beli (Contoh Kasus Nomor Putusan 44/PDT.G/2014/PN.KWG)*, dalam *jurnal Hukum Adigama*, hlm.3

<sup>15</sup> Nadila Sandy Dethia, *Surat Keterangan Ganti Rugi Sebagai Jaminan Dalam Perjanjian Utang Piutang*, dalam *Jurnal Notary Indonesian Fak.Hukum UI Jakarta*, Vol.2, No.3, 2020, hlm. 427

2021), dalam PP tersebut menegaskan adanya produk SKGR yang dikeluakan oleh camat namun bukan berarti menimbulkan kepastian hukum terkait kewenangan dan pertanggungjawaban camat dalam menerbitkan SKGR. Kenyataan hukum yang terjadi bahwa PP No.18 tahun 2021 justru tidak menggambarkan bagaimana pola pertanggung jawaban hukum Camat dalam mengeluarkan SKGR. Didalam PP No.18 Tahun 2021 menegaskan pengakuan SKGR sebagai produk hukum yang dikeluarkana Camat, tepatnya pada pasal 97 bahwa SKGR yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan kepemilikan tanah yang dikelaurkan oleh Camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka pendaftaran tanah. Dengan demikian setidaknya ada kepastian terkait kedudukan hukum produk SKGR tersebut namun tidak dengan bentuk kewenangan dan tanggung jawab camat.

PP No.18 tahun 2021 hanya mengatur sepintas lalu tentang SKGR tanpa mengatur lebih lanjut bagaimana standar operasional ataupun format dalam mengeluarkan SKGR sehingga akan berdampak pada tidak jelasnya peran camat dalam mengeluarkan SKGR. Seharusnya PP No.18 tahun 2021 juga mengatur dan memeberikan kepastian hukum terhadap peran camat dalam mengeluarkan SKGR dan juga yang penting untuk diatur selanjutnya adalah memberikan kepastian peraturan pelaksana atas PP No.18 tahun 2021 terkait bagaimana seharusnya camat bekerja dalam menerbitkan SKGR. Adanya kelemahan PP No.18 Tahun 2021 yang tidak begitu jelas sejauh mana Camat bertanggung jawab atas SKGR yang dikeluarkannya. Fakta selama ini yang terjadi ketika Camat mengeluarkan SKGR namun dikemudian hari ada yang masyarakat yang menerangkan dan mengakui kepemilikan tanah diatas SKGR yang sudah diterbitkan Camat tersebut lalu kemudian Camat membatalkan SKGR yang telah dibuatnya sering menjadi objek laporan tindak pidana oleh masyarakat karena dianggap telah mengeluarkan dokumen yang dianggap palsu.

## KESIMPULAN

Dari hasil penelitian di atas maka diperoleh kesimpulan bahwa 1) Kekuatan hukum SKGR yang dikeluarkan oleh Camat sebagai dasar pengalihan kepemilikan tanah adalah sebagai alat bukti tertulis di bawah tangan yang berkekuatan hukum sebagai alat bukti yang sah 2) pertanggungjawaban hukum Camat atas penerbitan SKGR sebagai dasar pengalihan kepemilikan tanah masih sangat belum jelas bahkan belum ada ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur detail terkait kewenangan camat dalam menerbitkan SKGR. Diharapkan adanya produk perundang-undangan yang baru yang mengatur secara detail fungsi dan peran camat dalam menerbitkan SKGR.

## DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi. 2012, Sertifikat Hak Atas Tanah, Jakarta, Sinar Grafika.
- Adrian Sutedi. 2014, Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftaran Tanah, Jakarta, Sinar Grafika.
- Aries Djaenuri. Sistem Pemerintah Daerah, Jakarta, Buku Modul UT Sistem Pemerintah Daerah.
- Boedi Harsono. 2007, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Jilid I, Edisi Revisi, Cetakan Kesebelas, Jakarta, Djambatan.
- Ketut Oka Setiawan. 2019, Hukum Pendaftaran Tanah dan Hak Tanggungan, Jakarta, Sinar Grafika.
- Muchtar Wahid. 2008, Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah, Jakarta, Republika
- Peter Mahmud Marzuki. 2010, Penelitian Hukum, Jakarta, Kencana Prenada
- Soerjono Soekanto. 2003, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat, Jakarta, Raja Grafindo Persada.
- Waskito Hadi Armono. 2017, Pertanahan Agraria dan Tata Ruang, Jakarta, Kencana
- Andi Muhammad Ade, Rabina Yusuf, Andi M Rusli, Analisis Peran Camat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kecamatan Palangga Kabupaten Gowa, dalam Jurnal Government: Ilmu Pemerintahan Fakultas Sosial Politik Unhas Makassar.

- Irfan Iryadi dengan judul “Kepastian Hukum Kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara” dalam jurnal Negara Hukum, Vol.11 No. 1 Tahun 2020, Pusat Penelitian DPR RI Jakarta.
- Kartika Widyaningsih, “Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Terhadap Tanah Yang Belum Bersertifikat Melalui Program Nasional Agraria (PRONA) Di Kantor Pertanahan Jakarta Barat”, dalam Jurnal Notarius Magister Kenotariatan Fak.Hukum Undip Semarang, Vol.12 No.2, 2019.
- Kholidha Nabila dan Novina Sri Indrirahati dengan judul “Tinjauan Yuridis Penggunaan Surat Keterangan Ganti Kerugian Tanah Dalam Jual Beli Tanah Di Pekanbaru” dalam Jurnal Reformasi Hukum Fak. Hukum Trisakti Jakarta, Vol.2 No.1 Tahun 2020.
- M. Rendi Aridhayandi, Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis, dalam Jurnal Hukum dan Pembangunan FH UI Jakarta Tahun 2018.
- Mira Novana Ardani, Tantangan Pelaksanaan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dalam Rangka Mewujudkan Pemberian Kepastian Hukum, dalam jurnal Gema Keadilan, Vol.6 Edisi 3 November 2019.
- Nadila Sandy Dethia, Surat Keterangan Ganti Rugi Sebagai Jaminan Dalam Perjanjian Utang Piutang, dalam Jurnal Notary Indonesian Fak.Hukum UI Jakarta, Vol.2, No.3, 2020.
- Napolen Tampubolon, Tanggung Jawab Camat Sebagai PPAT Sementara Dalam Hal Menandatangani Akta Jual Beli (Contoh Kasus Nomor Putusan 44/PDT.G/2014/PN.KWG), dalam jurnal Hukum Adigama.
- Nur Azizah, Peranan Camat Dalam Memberikan Pelayanan Administrasi Pertanahan Di Kecamatan Suradadi Kabupaten Tegal Provinsi Jawa Tengah, dalam Jurnal MSDM e-Jurnal IPDN, 2018.
- Ridwan, Pertanggungjawaban Publik Pemerintah Dalam Prespektif Hukum Administrasi Negara, dalam Jurnal Jurnal HUKUM No.22 Vol. 10. Januari. 2003.
- Upik Hamidah, Peran Kecamatan Sebagai Perangkat Daerah Dalam Pelayanan Pertanahan, dalam Jurnal Fiat Justitia Fakultas Hukum Universitas Lampung, Vol.5 No.2, Mei-Agustus 2012
- Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah.