

Land Disputes Arising from Maladministration in the Measurement of Service Facilities by the Sidoarjo Regency Land Office

[Sengketa Pertanahan Akibat Maladministrasi dalam Fasilitas Pelayanan Pengukuran Badan Pertanahan Kabupaten Sidoarjo]

Bagus Anggara Putra¹⁾, Rifqi Ridlo Phahlevy²⁾

Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Muhammadiyah Sidoarjo, Indonesia

anggaangga0304@gmail.com : qq_levy@umsida.ac.id

Abstract. *This study aims to analyze the forms of maladministration in land measurement services at the Sidoarjo Regency Land Office, the factors contributing to such maladministration, and the legal consequences regarding the emergence of land disputes. The study employs an empirical legal research method with a socio-legal approach, utilizing interviews, observations, and literature reviews analyzed through a descriptive-qualitative method. The findings indicate that while land measurement services are generally conducted in accordance with statutory regulations, various forms of maladministration persist in practice. These issues stem from limited human resources, a lack of agreement on boundaries between landowners, administrative data discrepancies, differing histories of land possession, and technical constraints in the field. Such conditions can lead to service delays, legal uncertainty, overlapping land data, and land disputes. Therefore, it is necessary to enhance the professionalism of officials, strengthen the land administration system, and optimize coordination among stakeholders to ensure land measurement services that are accountable, provide legal certainty, and minimize the occurrence of land disputes.*

Keywords - Maladministration; Land; Measurement;

Abstrak. *Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk-bentuk maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya maladministrasi, serta akibat hukumnya terhadap timbulnya sengketa pertanahan. Penelitian menggunakan metode hukum empiris dengan pendekatan socio-legal research melalui wawancara, observasi, dan studi kepustakaan yang dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelayanan pengukuran tanah pada dasarnya telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, namun dalam praktiknya masih ditemukan berbagai bentuk maladministrasi yang dipengaruhi oleh keterbatasan sumber daya manusia, belum tercapainya kesepakatan batas antar pemilik tanah, ketidaksesuaian data administrasi, perbedaan riwayat penguasaan tanah, serta kendala teknis di lapangan. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan keterlambatan pelayanan, ketidakpastian hukum, tumpang tindih data pertanahan, hingga sengketa pertanahan. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan profesionalisme aparatur, penguatan sistem administrasi pertanahan, serta optimalisasi koordinasi antar pihak guna mewujudkan pelayanan pengukuran tanah yang akuntabel, memberikan kepastian hukum, dan mampu meminimalisasi terjadinya sengketa pertanahan.*

Kata Kunci - MalAdministratif; Pertanahan; Pengukuran;

I. PENDAHULUAN

Obat m Tanah merupakan sumber daya agraria yang memiliki kedudukan penting dalam kehidupan masyarakat Indonesia. Selain berfungsi sebagai tempat tinggal dan sarana kegiatan ekonomi, tanah juga memiliki nilai sosial, budaya, dan hukum yang berkaitan erat dengan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, negara berkewajiban menjamin kepastian hukum hak atas tanah melalui penyelenggaraan administrasi pertanahan yang tertib, efektif, dan akuntabel sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.[1]

Menalaah arti kata mal administrasi, berasal dari bahasa latin malum yang artinya jahat atau jelek, sedangkan istilah mal administrasi sendiri dari bahasa latin administrare yang berarti melayani. Sehingga kalau dipadukan kedua istilah tersebut berarti pelayanan yang jelek, sedangkan pelayanan tersebut dilakukan oleh pejabat publik, konsep maladministrasi pertama kali diintroduksi tahun 1967 ketika pemerintah inggris membentuk parliamentary Commission for Administrasion (the Ombudsmen).

Maladministrasi menyeroti perilaku (behaviour) aparat dalam melaksanakan tugas pemerintah, maupun dalam kaitan tugas pelayanan publik, oleh karena itu ukuran tindakan dikaitkan dengan norma-norma perilaku aparat. Sedangkan norma pemerintah ditujukan untuk suatu legalitas tindakan pemerintah. Adapun bentuk tindakan maladministrasi sangat beragam dilihat dari aspek teoritis maupun aspek yuridis sesuai dengan sistem hukum di setiap negara. Menurut Sykes mengemukakan tentang maladministrasi yakni berprasangka atau berburuk sangka, pengabaian, penundaan, tidak menaruh perhatian, tidak mempunyai kompetensi, tindakan bodoh, perbuatan yang tidak wajar, perbuatan keji, sewenang-wenang (E.I. Sykes BA, loc cit).

Badan Pertanahan Nasional (BPN) merupakan instansi pemerintah yang bertanggung jawab menyelenggarakan urusan pertanahan di Indonesia. Dalam menjalankan tugasnya, BPN memberikan berbagai jenis pelayanan, seperti pendaftaran tanah, pengukuran dan pemetaan bidang tanah, penerbitan sertifikat hak atas tanah, pemeliharaan data pertanahan, perubahan data yuridis dan fisik tanah, serta penanganan sengketa pertanahan. Di antara berbagai pelayanan tersebut, pelayanan pengukuran tanah memiliki peranan yang sangat penting karena menjadi dasar dalam menentukan letak, luas, bentuk, dan batas suatu bidang tanah guna memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Salah satu instrumen penting dalam mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah adalah kegiatan pengukuran tanah. Pengukuran tanah merupakan tahapan fundamental dalam sistem pendaftaran tanah karena berfungsi untuk menentukan data fisik bidang tanah, meliputi letak, luas, bentuk, dan batas-batas tanah yang akan didaftarkan. Data fisik yang dihasilkan dari proses pengukuran menjadi dasar dalam penyusunan peta bidang tanah dan penerbitan sertifikat hak atas tanah. Dengan demikian, ketepatan dan akurasi pengukuran tanah sangat menentukan kualitas data pertanahan serta kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah.[2]

Urgensi pelayanan pengukuran tanah semakin terlihat dalam praktik penyelenggaraan pelayanan pertanahan. Berdasarkan hasil observasi awal di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, pengukuran merupakan salah satu layanan inti dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan karena menjadi dasar berbagai jenis pelayanan pertanahan, dalam BPN memiliki pembagian jenis layanan mensyaratkan yang membutuhkan kegiatan survei, pengukuran, dan pemetaan. Diantaranta Pendaftaran tanah pertama kali (sertipikat baru), Pemecahan bidang tanah, Penggabungan bidang tanah, Pemisahan bidang, Pengukuran ulang, Penetapan atau rekonstruksi batas, Perubahan data fisik bidang tanah. Sebaliknya, layanan tidak memerlukan pengukuran lapangan, seperti, Roya, Hak Tanggungan, Pengecekan sertipikat, Peralihan hak (jual beli, hibah, waris) yang tidak mengubah data fisik, dan Perubahan nama pemegang hak.

Tingginya proporsi tersebut menunjukkan bahwa pengukuran tanah merupakan layanan yang memiliki peran sentral dalam hampir seluruh proses administrasi pertanahan, baik untuk pendaftaran tanah pertama kali, perpanjangan hak, pembaruan hak, maupun pelayanan pertanahan lainnya yang memerlukan validasi data fisik bidang tanah.[3]

Dalam pelaksanaannya, pelayanan pengukuran tanah tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis pengambilan data spasial, tetapi juga berkaitan dengan kepastian batas bidang tanah yang dimiliki masyarakat. Hasil observasi menunjukkan bahwa salah satu tujuan utama pengukuran adalah memastikan kesesuaian antara objek fisik tanah di lapangan dengan data yuridis yang dimiliki pemohon. Oleh karena itu, setiap tahapan pengukuran harus dilaksanakan secara cermat dan sesuai prosedur guna menghindari terjadinya kesalahan data fisik yang dapat menimbulkan permasalahan hukum di kemudian hari.[4]

Meskipun demikian, dalam praktiknya sengketa pertanahan yang berkaitan dengan pengukuran tanah masih sering terjadi. Berdasarkan hasil observasi awal di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, sengketa yang paling sering muncul berkaitan dengan hilangnya tanda batas tanah, pergeseran batas bidang tanah, dan klaim dari pemilik tanah yang berbatasan. Sengketa juga kerap terjadi pada tanah yang tidak dikuasai secara fisik dalam jangka waktu lama sehingga batas-batas tanah menjadi tidak jelas. Selain itu, sengketa dapat muncul akibat perbedaan persepsi mengenai batas tanah maupun karena adanya konflik antar ahli waris yang belum menyelesaikan pembagian hak atas tanah secara hukum.[5]

Munculnya sengketa pertanahan yang berkaitan dengan pengukuran tanah tidak dapat dilepaskan dari kemungkinan terjadinya maladministrasi dalam pelayanan pertanahan. Maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah dapat berupa ketidakcermatan dalam proses pengukuran, kesalahan verifikasi data fisik, penundaan pelayanan yang tidak sesuai standar operasional prosedur, maupun penyimpangan prosedur yang mengakibatkan ketidakakuratan data bidang tanah. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, sengketa batas tanah, hingga konflik kepemilikan yang merugikan masyarakat.[6]

Potensi maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah juga dapat dipengaruhi oleh tingginya volume permohonan pelayanan pertanahan di Kabupaten Sidoarjo. Berdasarkan hasil observasi awal, Kabupaten Sidoarjo memiliki jumlah permohonan pelayanan yang sangat tinggi akibat perkembangan kawasan permukiman, industri, dan meningkatnya kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan hak atas tanahnya. Di sisi lain, jumlah sumber daya manusia yang tersedia belum sepenuhnya sebanding dengan beban kerja yang harus ditangani. Kondisi tersebut menyebabkan petugas pertanahan menghadapi tekanan kerja yang tinggi sehingga berpotensi memengaruhi kualitas pelayanan

pengukuran tanah. Bahkan dalam kondisi tertentu penyelesaian peta bidang tanah dapat melebihi standar waktu pelayanan yang ditetapkan.[7]

Apabila terjadi kesalahan dalam pelayanan pengukuran tanah, dampaknya tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga dapat menimbulkan akibat hukum yang luas. Kesalahan dalam penentuan batas bidang tanah berpotensi menyebabkan tumpang tindih penguasaan tanah, sengketa batas, gugatan perdata, hingga hambatan dalam proses pendaftaran hak atas tanah. Oleh karena itu, pelayanan pengukuran tanah harus dilaksanakan berdasarkan prinsip ketelitian, profesionalitas, akuntabilitas, dan kepastian hukum guna menjamin perlindungan hak-hak masyarakat.

Penelitian yang dilakukan oleh Novia Tika Febriana dan Murry Darmoko A. Dari Universitas Bhayangkara Surabaya dengan judul langkah hukum terhadap sengketa tumpang tindih (overlapping) atas hak sertifikat tanah (studi kasus putusan nomor 181/b/2020/pt.tun.sby) pada penelitian ini mengkaji terkait adanya tumpang tindih sertifikat tanah, juga melihat adanya peran mafia tanah yang memanfaatkan kelemahan sistem pertanahan di Indonesia, sehingga pada penelitian ini menekankan perlunya pembenahan sistem informasi pertanahan di Indonesia untuk mencegah konflik yang sama terjadi.

Penelitian yang dilakukan Alexsander Reynaldi Koli, Hendrikus Sina Nubae Lolonrian dan Vinsensius Samara dari Universitas Katolik Widya Mandira Kupang dengan judul Efektivitas Peran BPN Dalam Pendaftaran Tanah Yang Kemudian Menimbulkan Persoalan Sertifikat Ganda (Studi Kasus Di Kantor Bpn Kota Kupang) pada penelitian ini mengkaji terkait efektivitas dari peran badan pertanahan negara dalam pendaftaran tanah dan dalam kasusnya bagaimana sehingga dapat menyebabkan terbitnya sertifikat ganda, pada penelitian ini menunjukkan kurangnya koordinasi antar instansi serta lemahnya verifikasi data menjadi faktor utama menjadikan sengketa tanah terutamanya pada hal ini penerbitan sertifikat ganda[8].

Penelitian yang berjudul tanggung jawab badan pertanahan nasional dalam penyelesaian sertifikat tanah ganda di kabupaten Gorontalo yang ditulis oleh Siti Maryam Nasir dari Universitas Negeri Gorontalo yang dimana Penelitian ini mengkaji tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam mengatasi masalah sertifikat tanah ganda di Kabupaten Gorontalo, yang sering menjadi sumber konflik kepemilikan dan menciptakan ketidakpastian hukum. Meski terdapat dasar hukum yang jelas dalam UUD 1945, implementasinya terhambat oleh kelemahan administrasi dan kurangnya pengawasan dari BPN. Penelitian menggunakan pendekatan yuridis sosiologis, yang menggabungkan analisis hukum dengan observasi dan wawancara untuk memahami interaksi antara hukum dan realitas sosial terkait sertifikat ganda. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tugas BPN meliputi penyelesaian sengketa, perbaikan administrasi, dan penegakan hukum terhadap maladministrasi. Penting juga untuk meningkatkan transparansi, edukasi masyarakat tentang kepemilikan tanah, serta memperkuat kapasitas kelembagaan BPN agar masalah serupa tidak terulang di masa mendatang. Penelitian ini berupaya menawarkan solusi untuk memperbaiki sistem administrasi pertanahan di Indonesia dan mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap sistem pertanahan nasional[9].

Penelitian yang berjudul perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah belum terdaftar yang dirugikan akibat maladministrasi perangkat pemerintahan desa yang ditulis Siti Hatia Adzannya Basuki, Yani Pujiwati dan Yusuf Saeful Zamil, berfokus pada desa yakni letter c penelitian ini menyatakan bahwa pada pokoknya tidak ada kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemilik hak atas tanah yang belum terdaftar. Kepastian hukum dan perlindungan hukum baru akan tercipta setelah suatu bidang tanah didaftarkan. Meskipun demikian, sistem publikasi pendaftaran tanah di Indonesia memberikan upaya perlindungan bagi pemilik hak atas tanah yang belum terdaftar, dengan terbukanya kesempatan untuk mengajukan keberatan ataupun gugatan di pengadilan. Oleh karena itu, pengadilan menjadi ujung tombak perlindungan hak bagi pemilik hak atas tanah yang belum terdaftar[10].

Penelitian ini berbeda dari penelitian sebelumnya karena tidak hanya menyoroti aspek teknis sengketa pertanahan atau hanya Norma, tetapi secara khusus mengangkat bagaimana tindakan pemerintah yang melakukan Maladministratif pada lingkup pertanahan untuk melihat bagaimana pertanggungjawabannya. Dengan demikian, dalam penelitian berfokus pada penyebab dan dampak Maladministrasi dalam pengukuran tanah agar mengetahui bagaimana timbulnya sengketa pertanahan[11].

Fokus penelitian ini Bagaimanakah Prosedur Pelayanan Pengukuran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo ?. Bagaimana Konsep Maladministrasi dalam Pelayanan Publik dan Pelayanan Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo?. Bagaimanakah faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo?. Bagaimanakah akibat hukum maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah terhadap timbulnya sengketa pertanahan di Kabupaten Sidoarjo?.

Tujuan penelitian ini Untuk mengetahui bagaimana Bagaimanakah Prosedur Pelayanan Pengukuran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo. Untuk menganalisis bentuk-bentuk maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo. Untuk menganalisis akibat hukum maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah terhadap timbulnya sengketa pertanahan di Kabupaten Sidoarjo. [12]

Adapun manfaat teoretis Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang Hukum Agraria dan Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan pelayanan

pengukuran tanah, maladministrasi, serta sengketa pertanahan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya kajian socio-legal mengenai hubungan antara pelaksanaan pelayanan publik di bidang pertanahan dengan kepastian hukum hak atas tanah. Manfaat praktis bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi dalam meningkatkan kualitas pelayanan pengukuran tanah serta mencegah terjadinya maladministrasi yang berpotensi menimbulkan sengketa pertanahan. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan memberikan pemahaman mengenai pentingnya proses pengukuran tanah yang benar serta risiko hukum yang dapat timbul apabila terjadi kesalahan atau maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah.[13]

Rumusan Masalah:

1. Bagaimanakah Prosedur Pelayanan Pengukuran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo ?.
2. Bagaimana Konsep Maladministrasi dalam Pelayanan Publik dan Pelayanan Pertanahan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo?.
3. Bagaimanakah faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo?.
4. Bagaimanakah akibat hukum maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah terhadap timbulnya sengketa pertanahan di Kabupaten Sidoarjo?.

II. METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris dengan kajian socio-legal research dan pendekatan sociology of law, yaitu pendekatan yang mengkaji hukum sebagai perilaku sosial yang bekerja dalam masyarakat (law in action). Pendekatan ini digunakan untuk menganalisis pelaksanaan pelayanan pengukuran tanah oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo serta mengidentifikasi bentuk-bentuk maladministrasi yang berpotensi menimbulkan sengketa pertanahan.

Data primer diperoleh melalui wawancara semi terstruktur dengan pejabat dan petugas yang terlibat langsung dalam proses pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, meliputi Kepala Seksi Survei dan Pemetaan, petugas ukur lapangan, petugas pelayanan pengukuran tanah, petugas penanganan sengketa dan konflik pertanahan, perangkat desa yang terlibat dalam penetapan batas tanah, serta masyarakat yang pernah mengajukan permohonan pengukuran tanah atau pernah mengalami sengketa akibat hasil pengukuran tanah. Selain itu dilakukan observasi langsung terhadap proses pelayanan pengukuran tanah mulai dari tahap permohonan, pemeriksaan berkas, penjadwalan, pengukuran lapangan, pengolahan data hasil ukur, hingga penerbitan peta bidang tanah. Adapun daftar informan penelitian dapat dilihat pada Tabel 1.

Tabel 1. Daftar Informan Penelitian

No	Jabatan	Sebagai
1	Petugas Ukur Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo	Informan 1
2	Petugas Ukur Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo	Informan 2
3	Petugas Ukur Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo	Informan 3
4	Petugas Pelayanan Pengukuran Tanah	Informan 4
5	Petugas Penanganan Sengketa Pertanahan	Informan 5
6	Kepala Desa/Kelurahan	Informan 6
7	Pemohon Pengukuran Tanah	Informan 7
8	Pihak yang Pernah Mengalami Sengketa Pertanahan	Informan 8

Sumber: Diolah Penulis (2026)

Observasi penelitian dilakukan terhadap beberapa aspek, yaitu prosedur pelayanan pengukuran tanah, mekanisme penetapan batas bidang tanah, keterlibatan para pihak yang berbatasan, penggunaan alat ukur, pengolahan data hasil pengukuran, mekanisme penyelesaian keberatan terhadap hasil ukur, serta potensi terjadinya maladministrasi berupa penundaan berlarut, ketidakcermatan, penyimpangan prosedur, dan penyalahgunaan kewenangan dalam pelayanan pengukuran tanah.

Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang mengatur pengukuran dan pendaftaran tanah. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan

Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 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 dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2023 Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Bahan hukum sekunder berupa buku-buku hukum agraria, hukum administrasi negara, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, serta artikel ilmiah yang relevan dengan objek penelitian.

Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif menggunakan model analisis interaktif Miles dan Huberman yang meliputi tahap pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan. Analisis dilakukan dengan cara menguraikan dan menafsirkan fakta-fakta empiris yang ditemukan di lapangan berdasarkan hasil wawancara, observasi, dan studi dokumen, kemudian menghubungkannya dengan ketentuan hukum yang mengatur pelayanan pengukuran tanah dan larangan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Analisis tersebut digunakan untuk menjelaskan bentuk-bentuk maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah, faktor-faktor penyebab terjadinya maladministrasi, dampaknya terhadap timbulnya sengketa pertanahan, serta bentuk pertanggungjawaban hukum yang dapat dikenakan terhadap pejabat atau petugas yang melakukan maladministrasi dalam pelayanan pertanahan.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Prosedur Pelayanan Pengukuran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo

Tahap pengajuan permohonan pengukuran merupakan tahapan awal dalam pelayanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo. Pada tahap ini pemohon mengajukan permohonan melalui loket pelayanan dengan memenuhi persyaratan administrasi sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hasil penelitian lapangan, mekanisme pelayanan pengukuran dilakukan melalui beberapa tahapan, yaitu dimulai dari loket pengukuran, dilanjutkan ke loket cekplot dan validasi, kemudian dilakukan penjadwalan pengukuran, pelaksanaan pengukuran di lapangan, hingga penyampaian hasil melalui loket informasi. [14]

Pengaturan mengenai pengajuan permohonan pelayanan pertanahan diatur dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Pasal 7 menentukan bahwa: "Penerbitan Dokumen Elektronik dalam kegiatan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali berasal dari permohonan yang diajukan melalui: a. Sistem Elektronik; atau b. Loker Pertanahan. Selanjutnya Pasal 9 ayat (1) mengatur: "Permohonan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali melalui Loker Pertanahan diajukan oleh pemohon dengan cara menyampaikan surat permohonan disertai kelengkapan dokumen persyaratan."

Kemudian Pasal 9 ayat (2) sampai ayat (4) menjelaskan bahwa petugas melakukan verifikasi terhadap kelengkapan dokumen. Apabila dokumen dinyatakan lengkap dan memenuhi syarat, dokumen dipindai, diberi Segel Elektronik, kemudian permohonan diproses sesuai jenis layanan yang diajukan. Selain itu, Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 Pasal 74 mengatur bahwa permohonan pengukuran bidang tanah dapat diajukan untuk berbagai kepentingan, antara lain: persiapan permohonan hak baru; pemecahan, pemisahan dan penggabungan bidang tanah; pengembalian batas; penataan batas; kepentingan pengadaan tanah; objek perkara di pengadilan; maupun kepentingan lainnya dengan persetujuan pemegang hak.[15]

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pelayanan pengukuran tanah merupakan bagian dari pelayanan administrasi pertanahan yang diawali dengan pemeriksaan administrasi sebelum dilakukan pengukuran fisik. Tahapan verifikasi pada loket pengukuran dan cekplot memiliki fungsi untuk memastikan bahwa objek tanah dapat diproses sesuai data pertanahan yang tersedia dalam sistem maupun peta pendaftaran.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa mekanisme pelayanan peta di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah mengikuti tahapan sebagaimana diatur dalam peraturan tersebut. Pemohon terlebih dahulu mengajukan berkas pada loket pengukuran, kemudian dilakukan pengecekan lokasi melalui cekplot dan validasi data. Setelah dinyatakan memenuhi syarat, petugas menjadwalkan pengukuran lapangan. Hasil pengukuran kemudian disampaikan melalui loket informasi.

Apabila objek tanah belum bersertipikat, hasil pelayanan menghasilkan Peta Bidang Tanah beserta Surat Keputusan (SK) yang ditandatangani oleh Kepala Seksi Survei dan Pemetaan sebelum diproses lebih lanjut. Sebaliknya, terhadap tanah yang telah bersertipikat, data pengukurannya langsung diproses melalui sistem elektronik pertanahan karena data fisik dan data yuridis telah tersedia dalam basis data Kantor Pertanahan. Hal tersebut sejalan dengan penerapan sistem elektronik sebagaimana diatur dalam Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 yang menekankan digitalisasi data pertanahan. Meskipun prosedur pelayanan telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, penelitian menemukan sejumlah hambatan yang memengaruhi efektivitas pelayanan pengukuran di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo.[16]

Keterbatasan sumber daya manusia (SDM) menjadi salah satu kendala utama dalam penyelenggaraan pelayanan pengukuran. Kondisi tersebut menyebabkan penjadwalan pengukuran harus disesuaikan dengan jumlah petugas ukur yang tersedia sehingga waktu penyelesaian pelayanan tidak selalu dapat memenuhi harapan masyarakat. "Kendala yang paling sering kami hadapi adalah keterbatasan jumlah petugas pengukuran dibandingkan dengan banyaknya permohonan yang masuk setiap hari. Akibatnya, jadwal pengukuran harus disusun berdasarkan antrean dan disesuaikan dengan ketersediaan petugas di lapangan. Dalam kondisi tertentu kami juga harus memprioritaskan permohonan yang bersifat mendesak atau merupakan program pemerintah, sehingga pemohon lainnya harus menunggu lebih lama sampai petugas tersedia." (Informan 1)

Selain keterbatasan SDM, sengketa batas tanah antar pemilik bidang tanah yang berbatasan menjadi hambatan terbesar dalam pelaksanaan pengukuran. Permasalahan ini menyebabkan petugas tidak dapat melanjutkan pengukuran sebelum terdapat kesepakatan mengenai batas bidang tanah. "Dalam praktik di lapangan, kendala yang paling sering muncul adalah belum adanya kesepakatan mengenai batas tanah antara pemohon dengan pemilik tanah yang berbatasan. Masing-masing pihak sering kali memiliki persepsi sendiri mengenai letak batas berdasarkan riwayat penguasaan atau tanda batas yang berbeda. Selama belum ada kesepakatan bersama, kami tidak dapat melaksanakan pengukuran karena hasilnya berpotensi menimbulkan sengketa baru di kemudian hari." (Informan 2)

Kondisi tersebut selaras dengan Pasal 19A Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang mengharuskan pemasangan tanda batas memperoleh persetujuan pemilik yang berbatasan. Selanjutnya Pasal 19B mengatur bahwa penetapan batas dilakukan berdasarkan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan. Oleh karena itu, apabila belum terdapat kesepakatan mengenai batas tanah, Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo tidak dapat melanjutkan proses pengukuran hingga sengketa tersebut diselesaikan. "Apabila para pihak belum menemukan titik temu mengenai batas bidang tanah, petugas tidak memiliki kewenangan untuk menentukan batas secara sepihak. Kami hanya dapat melanjutkan pengukuran apabila sudah ada kesepakatan yang dituangkan sesuai prosedur. Penyelesaiannya biasanya dilakukan melalui musyawarah para pihak, difasilitasi pemerintah desa atau apabila diperlukan diselesaikan melalui jalur hukum." (Informan 3)

Hambatan berikutnya berasal dari kondisi fisik objek tanah yang belum memenuhi persyaratan teknis untuk dilakukan pengukuran. Lokasi yang masih tertutup vegetasi atau belum dapat diakses menyebabkan petugas mengalami kesulitan dalam menentukan titik koordinat secara akurat. "Tidak semua lokasi yang diajukan sudah siap untuk dilakukan pengukuran. Masih banyak bidang tanah yang berupa tambak, lahan kosong yang dipenuhi semak, atau bahkan tertutup tanaman yang cukup lebat. Kondisi seperti ini menyulitkan petugas dalam menemukan titik batas maupun menentukan koordinat secara tepat sehingga proses pengukuran membutuhkan waktu yang lebih lama atau harus menggunakan metode teknis tertentu." (Informan 4)

Keadaan tersebut berkaitan dengan ketentuan Pasal 26 ayat (4) dan ayat (5) Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang mengatur bahwa apabila titik batas tidak dapat diidentifikasi karena tumbuhan atau kondisi tertentu, pengukuran dilakukan dengan metode lain sesuai kaidah teknis. Selain kendala teknis, penelitian juga menemukan adanya hambatan administratif di tingkat pemerintah desa. Dalam beberapa kasus, perangkat desa belum dapat memberikan persetujuan atau belum memperoleh kepastian mengenai status subjek yang mengajukan permohonan sehingga proses administrasi menjadi tertunda. "Pada beberapa permohonan, kami masih harus menunggu klarifikasi dari pemerintah desa karena terdapat data kependudukan atau riwayat penguasaan tanah yang belum dapat dipastikan. Selama perangkat desa belum memberikan persetujuan atau belum memastikan identitas maupun status subjek yang bersangkutan, proses administrasi belum dapat kami lanjutkan." (Informan 5)

Permasalahan lain yang cukup sering muncul ialah adanya perbedaan riwayat penguasaan tanah antara para pihak. Perbedaan tersebut menyebabkan masing-masing pihak memiliki dasar klaim yang berbeda terhadap letak batas bidang tanah. "Banyak sengketa batas berawal dari riwayat penguasaan tanah yang berbeda-beda. Ada yang berpedoman pada warisan keluarga, ada yang berdasarkan jual beli lama, bahkan ada yang hanya mengacu pada batas alam yang sudah berubah. Perbedaan dasar tersebut membuat masing-masing pihak merasa memiliki klaim yang paling benar sehingga sulit mencapai kesepakatan mengenai batas bidang tanah." (Informan 6)

Dari perspektif pemohon, lamanya proses penyelesaian permohonan pengukuran umumnya bukan disebabkan oleh prosedur pelayanan di Kantor Pertanahan, melainkan karena adanya sengketa batas yang harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum pengukuran dapat dilakukan.

"Pada saat mengajukan permohonan sebenarnya kami berharap prosesnya dapat segera dilaksanakan. Namun karena masih ada perbedaan pendapat dengan pemilik tanah di sebelah mengenai letak batas, kami harus menyelesaikan persoalan tersebut terlebih dahulu. Selama belum ada kesepakatan, petugas juga tidak dapat melakukan pengukuran sehingga proses menjadi lebih lama dari yang kami perkirakan." (Informan 7)

Pihak yang pernah mengalami sengketa pertanahan juga menjelaskan bahwa ketidakjelasan batas tanah serta perbedaan riwayat kepemilikan merupakan penyebab utama munculnya sengketa yang kemudian menghambat proses pengukuran dan pendaftaran tanah. "Menurut pengalaman saya, sengketa muncul karena masing-masing pihak memiliki riwayat kepemilikan yang berbeda. Ada yang merasa batas tanah mengikuti patok lama, sementara pihak lain memiliki dasar yang berbeda berdasarkan keterangan orang tua atau dokumen yang dimiliki. Akibatnya terjadi

saling klaim mengenai batas bidang tanah sehingga proses pengukuran tidak dapat dilaksanakan sampai persoalan tersebut selesai." (Informan 8)

Berdasarkan hasil penelitian, menunjukkan bahwa prosedur pengajuan permohonan pengukuran di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo pada dasarnya telah sesuai dengan ketentuan Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023. Namun, efektivitas pelaksanaannya masih dipengaruhi oleh faktor internal berupa keterbatasan sumber daya manusia, serta faktor eksternal berupa sengketa batas tanah, belum adanya persetujuan pemilik yang berbatasan, kondisi fisik objek tanah, perbedaan riwayat penguasaan tanah, dan hambatan administratif pada tingkat pemerintah desa. Berbagai faktor tersebut berpotensi menimbulkan maladministrasi apabila tidak dikelola secara profesional, karena dapat mengakibatkan keterlambatan pelayanan, menurunkan kepastian hukum, serta meningkatkan potensi terjadinya sengketa pertanahan di kemudian hari.

2. Tahap Cekplot dan Validasi

Tahap cekplot dan validasi dalam kegiatan pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Ketentuan Pasal 9 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) mengatur bahwa setiap permohonan wajib dilakukan verifikasi terhadap kelengkapan dokumen persyaratan oleh petugas. Apabila dokumen persyaratan diterbitkan secara elektronik oleh instansi teknis yang mengampu data, proses verifikasi dapat dilakukan melalui Sistem Elektronik yang terintegrasi. Selanjutnya, apabila hasil verifikasi menunjukkan bahwa seluruh persyaratan telah lengkap dan memenuhi ketentuan, dokumen dipindai dan diunggah ke dalam Sistem Elektronik, hasil pemindaian diberi catatan serta Segel Elektronik, kemudian permohonan diproses sesuai dengan jenis layanan yang diajukan.

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa verifikasi merupakan tahapan yang wajib dilakukan sebelum pelayanan dilanjutkan guna memastikan bahwa hanya permohonan yang memenuhi persyaratan administratif dan yuridis yang dapat diproses lebih lanjut. Selain itu, Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 mengatur bahwa pengumpulan dan pengolahan data fisik dapat dilaksanakan secara virtual dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi, sedangkan hasil pengumpulan dan pengolahan data fisik tersebut dipetakan ke dalam Peta Pendaftaran melalui Sistem Elektronik. Selanjutnya, Pasal 12 menentukan bahwa hasil pemetaan bidang tanah dituangkan dalam Surat Ukur Elektronik yang disahkan dengan tanda tangan elektronik pejabat yang berwenang, yang sekaligus bertanggung jawab atas kesesuaian letak bidang tanah pada peta pendaftaran. Pengaturan yang lebih teknis mengenai cekplot dan validasi diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021. Pasal 23 menentukan bahwa setiap bidang tanah yang telah ditetapkan batasnya wajib diberikan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB) serta dilakukan plotting ke dalam peta pendaftaran.

Pasal 43 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) mengatur bahwa bidang tanah yang telah terdaftar tetapi belum terpetakan wajib dilakukan plotting, sedangkan bidang tanah yang posisinya belum sesuai wajib dilakukan re-plotting. Kegiatan plotting maupun re-plotting tersebut dapat dilaksanakan melalui peningkatan kualitas data pertanahan, atas permohonan pihak yang berkepentingan, maupun dalam rangka penyelenggaraan pelayanan pertanahan berbasis elektronik. Berdasarkan ketentuan tersebut, tahap cekplot dan validasi merupakan bentuk pengendalian administratif sekaligus pengendalian teknis sebelum dilakukan pengukuran lapangan. Pada tahap ini petugas memastikan kesesuaian antara letak bidang tanah yang dimohon dengan Peta Pendaftaran, Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB), data fisik, serta data yuridis yang tersimpan dalam Sistem Elektronik.

Hasil penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo menunjukkan bahwa proses cekplot dilakukan terlebih dahulu untuk memastikan apakah bidang tanah yang dimohon telah terdaftar dalam sistem pertanahan atau belum. Apabila bidang tanah belum bersertipikat, petugas melakukan plotting terhadap lokasi tanah hingga menghasilkan Peta Bidang Tanah yang kemudian diterbitkan bersama Surat Keputusan yang ditandatangani oleh Kepala Seksi Survei dan Pemetaan. Sebaliknya, apabila bidang tanah telah bersertipikat, proses validasi dilakukan secara langsung melalui Sistem Elektronik karena data fisik dan data yuridis telah tersedia dalam basis data pertanahan. Dengan demikian, tahap cekplot dan validasi berfungsi sebagai instrumen preventif untuk memastikan keakuratan data spasial dan data yuridis, menghindari terjadinya kesalahan pemetaan, tumpang tindih bidang tanah, maupun kekeliruan identifikasi objek pengukuran, sehingga dapat memberikan kepastian hukum terhadap objek pendaftaran tanah sebelum tahapan pengukuran lapangan dilaksanakan.

Keterbatasan jumlah petugas yang menangani pelayanan cekplot dan validasi menjadi salah satu faktor yang menyebabkan proses pemeriksaan data tidak dapat diselesaikan secara cepat. Banyaknya permohonan yang masuk setiap hari tidak sebanding dengan jumlah petugas yang tersedia sehingga pelayanan harus dilakukan secara bertahap. "Jumlah petugas yang menangani cekplot dan validasi masih terbatas apabila dibandingkan dengan banyaknya permohonan yang masuk setiap hari. Setiap permohonan harus diperiksa secara teliti karena menyangkut kesesuaian data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam sistem. Oleh karena itu, proses pelayanan harus dilakukan secara bertahap sesuai urutan antrean agar seluruh data dapat diverifikasi secara benar dan tidak menimbulkan kesalahan pada tahap berikutnya." (Informan 1)

Dalam praktiknya, petugas masih sering menemukan adanya perbedaan batas tanah yang ditunjukkan oleh pemilik bidang tanah yang berbatasan. Kondisi tersebut menyebabkan hasil cekplot belum dapat dipastikan sebelum terdapat kesepakatan mengenai batas bidang tanah. "Pada saat dilakukan cekplot di lapangan maupun ketika mencocokkan data dengan peta pendaftaran, sering kali ditemukan bahwa batas tanah yang ditunjukkan oleh pemohon berbeda dengan batas yang ditunjukkan oleh pemilik tanah di sebelahnya. Masing-masing pihak mempunyai keyakinan sendiri berdasarkan riwayat penguasaan atau tanda batas yang mereka pahami sehingga petugas belum dapat memastikan posisi batas yang sebenarnya sebelum ada kesepakatan dari para pihak." (Informan 2) Kondisi tersebut berkaitan dengan kewajiban persetujuan batas sebagaimana diatur dalam Pasal 19A dan Pasal 19B Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang mensyaratkan adanya persetujuan pemilik tanah yang berbatasan sebelum penetapan batas dilakukan.

Apabila para pihak belum mencapai kesepakatan mengenai batas tanah, proses validasi administrasi maupun teknis tidak dapat dilanjutkan karena data yang akan dimasukkan ke dalam sistem harus memiliki kepastian hukum. "Selama para pihak belum mencapai kesepakatan mengenai letak batas bidang tanah, proses validasi tidak dapat kami lanjutkan. Sistem memang dapat menampilkan data yang tersedia, tetapi apabila masih terdapat keberatan dari pihak yang berbatasan maka hasil cekplot belum dapat digunakan sebagai dasar pelayanan selanjutnya. Dalam kondisi seperti ini biasanya para pihak diarahkan terlebih dahulu untuk menyelesaikan permasalahan batas melalui musyawarah atau fasilitasi pemerintah desa." (Informan 3)

Hambatan lain berasal dari kondisi fisik objek tanah yang belum memungkinkan untuk dilakukan identifikasi secara jelas sehingga menyulitkan petugas dalam melakukan pencocokan data dengan peta pendaftaran. "Tidak semua objek tanah yang diajukan sudah dalam kondisi siap untuk dilakukan cekplot. Masih ada lokasi yang berupa tambak, dipenuhi semak belukar, atau belum dibersihkan sehingga batas-batas bidang tanah sulit dikenali. Akibatnya petugas memerlukan waktu lebih lama untuk memastikan kesesuaian posisi bidang tanah dengan data yang ada pada peta pendaftaran maupun sistem elektronik." (Informan 4). Keadaan tersebut sejalan dengan Pasal 26 ayat (4) dan ayat (5) Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang mengatur bahwa apabila titik batas tidak dapat diidentifikasi karena tumbuhan atau kondisi tertentu, pengukuran dilakukan dengan metode teknis lainnya.

Dalam beberapa permohonan masih ditemukan ketidaksesuaian data mengenai subjek yang berhak atas tanah sehingga proses validasi administrasi belum dapat diselesaikan. "Dalam beberapa permohonan terdapat perbedaan informasi mengenai siapa yang sebenarnya berhak atas bidang tanah tersebut. Data yang dimiliki pemohon terkadang belum sepenuhnya sesuai dengan data yang dimiliki pemerintah desa ataupun dokumen administrasi lainnya. Sebelum kepastian mengenai subjek hak diperoleh, proses validasi tidak dapat diselesaikan karena dikhawatirkan akan menimbulkan kesalahan dalam penerbitan dokumen pertanahan." (Informan 5)

Perbedaan riwayat penguasaan tanah menjadi salah satu penyebab utama munculnya ketidaksesuaian hasil cekplot karena masing-masing pihak menggunakan dasar yang berbeda dalam menentukan batas bidang tanah. "Setiap pihak biasanya memiliki riwayat penguasaan tanah yang berbeda-beda. Ada yang mendasarkan pada warisan keluarga, jual beli lama, ataupun penguasaan secara turun-temurun. Perbedaan riwayat tersebut menyebabkan posisi batas yang diyakini masing-masing pihak juga berbeda sehingga ketika dilakukan cekplot sering muncul ketidaksesuaian antara kondisi lapangan dengan data yang tersedia dalam sistem." (Informan 6)

Dari sisi pemohon, proses cekplot sering kali membutuhkan waktu yang relatif lebih lama apabila ditemukan ketidaksesuaian antara data yang terdapat dalam sistem dengan kondisi faktual di lapangan. "Sebagai pemohon kami memahami bahwa data harus dipastikan terlebih dahulu sebelum pengukuran dilakukan. Namun, ketika terdapat perbedaan antara data dalam sistem dengan kondisi di lapangan, kami harus menunggu sampai seluruh data tersebut diperiksa dan disesuaikan kembali. Selama proses itu belum selesai, pengukuran juga belum dapat dijadwalkan sehingga waktu penyelesaiannya menjadi lebih lama." (Informan 7)

Pihak yang pernah mengalami sengketa pertanahan menjelaskan bahwa ketidaksesuaian hasil cekplot maupun perbedaan riwayat tanah sering kali menjadi faktor awal munculnya sengketa batas. "Berdasarkan pengalaman saya, sengketa biasanya bermula ketika hasil cekplot berbeda dengan batas yang selama ini diyakini oleh masyarakat atau para pemilik tanah. Masing-masing pihak merasa memiliki dasar yang benar berdasarkan riwayat penguasaan yang dimiliki. Apabila perbedaan tersebut tidak segera diselesaikan, persoalan dapat berkembang menjadi sengketa batas yang lebih besar dan menghambat seluruh proses pendaftaran tanah." (Informan 8)

Berdasarkan hasil penelitian, tahap cekplot dan validasi di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo pada prinsipnya telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 dan Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, khususnya mengenai verifikasi dokumen, plotting bidang tanah, penggunaan Sistem Elektronik, dan pemanfaatan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB). Namun, pelaksanaannya masih menghadapi berbagai kendala, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Kendala internal meliputi keterbatasan sumber daya manusia dalam melakukan verifikasi dan validasi data, sedangkan kendala eksternal mencakup belum tercapainya kesepakatan batas antar pemilik tanah, kondisi fisik objek yang menyulitkan identifikasi, ketidakjelasan data subjek pertanahan, serta perbedaan riwayat penguasaan tanah. Hambatan-hambatan tersebut tidak hanya memperlambat proses pelayanan, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketidakakuratan data pertanahan yang dapat memicu maladministrasi, tumpang

tindih bidang tanah, maupun sengketa pertanahan apabila tidak ditangani secara profesional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Tahap Pemeriksaan dan Verifikasi Berkas

Tahap pemeriksaan dan verifikasi berkas merupakan tahapan yang dilakukan setelah pemohon mengajukan permohonan pengukuran dan sebelum penjadwalan pelaksanaan pengukuran di lapangan. Pada tahap ini, petugas Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo memeriksa kelengkapan administrasi, kesesuaian data fisik dan data yuridis, serta memastikan bahwa dokumen yang diajukan telah memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemeriksaan ini bertujuan untuk menjamin bahwa objek tanah yang akan diukur memiliki dasar administrasi yang sah sehingga dapat meminimalkan potensi kesalahan maupun sengketa di kemudian hari.

Dasar Hukum

Tahap pemeriksaan dan verifikasi berkas diatur secara tegas dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah. Pasal 9 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) menyatakan: "(2) Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan verifikasi atas kelengkapan dokumen persyaratan oleh petugas. (3) Dalam hal dokumen persyaratan diterbitkan secara elektronik oleh instansi teknis pengampu data, verifikasi dapat dilakukan melalui Sistem Elektronik yang terintegrasi. (4) Dalam hal hasil verifikasi dinyatakan telah lengkap dan memenuhi syarat maka: a. dokumen persyaratan dalam bentuk dokumen cetak dipindai dan diunggah ke Sistem Elektronik oleh petugas; b. hasil pemindaian dokumen persyaratan diberi catatan yang menjelaskan dokumen telah dicocokkan sesuai dengan aslinya dan dibubuhi Segel Elektronik; dan c. permohonan diproses sesuai dengan jenis layanan yang diajukan."

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa proses verifikasi merupakan syarat wajib sebelum suatu permohonan dapat diproses lebih lanjut. Selanjutnya, Pasal 10 mengatur bahwa setelah permohonan dinyatakan lengkap, proses pendaftaran tanah dilanjutkan melalui tahapan: "a. pengumpulan dan pengolahan Data Fisik; b. penelitian Data Yuridis; dan c. pembukuan hak dan penerbitan Sertipikat Elektronik." Selain itu, Pasal 14 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 menentukan bahwa: "Penelitian Data Yuridis dilakukan dengan meneliti atau memeriksa Data Yuridis bidang tanah terhadap alat bukti mengenai kepemilikan atau penguasaan tanah, baik bukti tertulis maupun tidak tertulis berupa keterangan saksi dan/atau keterangan yang bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan."

Adapun Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 juga memberikan dasar mengenai pentingnya penetapan batas sebelum pengukuran. Pasal 19A ayat (1) menyatakan: "Pemasangan tanda batas dilakukan oleh pemohon setelah mendapat persetujuan pemilik yang berbatasan." Sedangkan Pasal 19B ayat (1) menyebutkan: "Penetapan batas dilakukan oleh petugas ukur berdasarkan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan." Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa pemeriksaan berkas tidak hanya berkaitan dengan dokumen administrasi, tetapi juga memastikan telah terpenuhinya persyaratan teknis berupa persetujuan batas dari para pemilik tanah yang berbatasan. Berdasarkan ketentuan di atas, pemeriksaan dan verifikasi berkas merupakan instrumen pengendalian administratif sebelum pelayanan pengukuran dilaksanakan. Pada tahap ini petugas memastikan bahwa identitas pemohon, alas hak, dokumen pendukung, data fisik, data yuridis, serta persetujuan batas telah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hasil penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo menunjukkan bahwa setelah pemohon melalui loket pengukuran dan cekplot, seluruh berkas diperiksa kembali oleh petugas. Pemeriksaan dilakukan terhadap kesesuaian identitas pemohon, status tanah, riwayat tanah, dokumen kepemilikan, serta kesesuaian data dalam sistem elektronik pertanahan. Apabila bidang tanah belum bersertipikat, hasil pemeriksaan akan menjadi dasar penerbitan Peta Bidang Tanah beserta dokumen administrasi yang ditandatangani oleh Kepala Seksi Survei dan Pemetaan sebelum dijadwalkan untuk pengukuran lapangan. Sebaliknya, terhadap bidang tanah yang telah bersertipikat, verifikasi dilakukan langsung melalui sistem elektronik karena data fisik dan data yuridis telah tersimpan dalam basis data pertanahan.

Keterbatasan sumber daya manusia. Jumlah petugas yang terbatas menyebabkan proses pemeriksaan berkas membutuhkan waktu lebih lama, terutama ketika jumlah permohonan meningkat. "Jumlah petugas yang melakukan pemeriksaan berkas masih terbatas sehingga proses verifikasi harus dilakukan secara bertahap sesuai antrian permohonan." (Informan 1)

Perbedaan batas tanah yang dilampirkan pemohon. Petugas sering menemukan bahwa dokumen yang diajukan tidak sesuai dengan kondisi batas yang ditunjukkan masyarakat di lapangan. "Sering ditemukan perbedaan antara dokumen yang diajukan dengan batas tanah yang ditunjukkan para pihak sehingga perlu dilakukan pemeriksaan lebih lanjut." (Informan 2) Kondisi ini berkaitan dengan kewajiban adanya persetujuan pemilik tanah yang berbatasan sebagaimana diatur dalam Pasal 19A dan Pasal 19B Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021.

Tidak adanya kesepakatan mengenai batas tanah. Apabila pada tahap pemeriksaan diketahui masih terdapat sengketa batas, proses administrasi tidak dapat dilanjutkan menuju pengukuran. "Kalau masih ada keberatan mengenai batas tanah, kami tidak dapat melanjutkan proses sampai para pihak mencapai kesepakatan." (Informan 3). Dalam

praktik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, penyelesaian sengketa tersebut terlebih dahulu diserahkan kepada para pihak atau difasilitasi oleh pemerintah desa.

Kondisi fisik objek tanah. Keadaan lapangan yang masih berupa tambak atau lahan yang belum dibersihkan menyulitkan petugas mencocokkan dokumen dengan kondisi sebenarnya.

"Objek tanah yang masih tertutup semak atau berada di kawasan tambak menyulitkan proses pencocokan data administrasi dengan kondisi lapangan." (Informan 4) Kondisi demikian berkaitan dengan Pasal 26 ayat (4) dan ayat (5) Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, yang mengakomodasi penggunaan metode teknis lain apabila titik batas tidak dapat diidentifikasi secara langsung.

Ketidaksesuaian data subje2. Dalam beberapa kasus ditemukan adanya perbedaan informasi mengenai subjek hak yang diperoleh dari perangkat desa dengan dokumen yang diajukan pemohon. "Kadang terdapat perbedaan data mengenai pihak yang berhak sehingga perlu dilakukan klarifikasi terlebih dahulu." (Informan 5)

Perbedaan riwayat tanah. Perbedaan riwayat penguasaan tanah menyebabkan dokumen yang diajukan masing-masing pihak tidak selalu menunjukkan informasi yang sama. "Riwayat tanah yang berbeda sering menyebabkan dokumen masing-masing pihak saling bertentangan." (Informan 6)

Perspektif pemohon. Pemohon menyampaikan bahwa proses verifikasi sering memerlukan waktu tambahan apabila terdapat kekurangan dokumen atau perbedaan data administrasi. "Kami diminta melengkapi atau memperbaiki dokumen apabila terdapat ketidaksesuaian sebelum pengukuran dapat dilakukan." (Informan 7)

Perspektif pihak yang pernah bersengketa. Pihak yang pernah mengalami sengketa menyatakan bahwa ketidakjelasan dokumen dan riwayat tanah menjadi faktor utama munculnya sengketa pada tahap awal pelayanan. "Perbedaan dokumen dan riwayat tanah menjadi penyebab utama munculnya saling klaim sebelum pengukuran dilakukan." (Informan 8)

Berdasarkan hasil penelitian, tahap pemeriksaan dan verifikasi berkas di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo secara normatif telah sesuai dengan Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023, khususnya mengenai verifikasi kelengkapan dokumen, penelitian data yuridis, serta digitalisasi dokumen elektronik, dan didukung oleh Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 mengenai persyaratan penetapan batas. Namun, implementasinya masih menghadapi hambatan berupa keterbatasan sumber daya manusia, belum adanya kesepakatan batas antar pemilik tanah, kondisi fisik objek yang menyulitkan pencocokan data, ketidaksesuaian data subjek, serta perbedaan riwayat penguasaan tanah. Kendala-kendala tersebut berpotensi menimbulkan keterlambatan pelayanan dan menjadi salah satu faktor yang dapat memicu maladministrasi apabila verifikasi tidak dilakukan secara cermat sesuai asas kecermatan dan kepastian hukum dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan.

4. Tahap Penjadwalan Pengukuran

Tahap penjadwalan pengukuran merupakan tahapan setelah permohonan dinyatakan lengkap melalui pemeriksaan administrasi, cekplot, dan validasi. Pada tahap ini, Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo menyusun jadwal pelaksanaan pengukuran lapangan dengan mempertimbangkan kesiapan petugas ukur, kelengkapan administrasi, kondisi objek tanah, serta kesiapan para pihak yang berbatasan. Penjadwalan ini bertujuan agar pelaksanaan pengukuran dapat berjalan efektif, tertib, dan sesuai dengan ketentuan teknis pengukuran bidang tanah.

Berdasarkan hasil penelitian, setelah seluruh persyaratan administrasi dinyatakan lengkap, petugas pelayanan melakukan koordinasi dengan petugas ukur untuk menentukan waktu pelaksanaan pengukuran. Jadwal kemudian disampaikan kepada pemohon agar dapat menghadirkan para pemilik tanah yang berbatasan, perangkat desa apabila diperlukan, serta memastikan objek tanah telah siap untuk dilakukan pengukuran.

Pengaturan mengenai tahapan sebelum pelaksanaan pengukuran terdapat dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 Pasal 19A ayat (1) "Pemasangan tanda batas dilakukan oleh pemohon setelah mendapat persetujuan pemilik yang berbatasan. Pasal 19B ayat (1) "Penetapan batas dilakukan oleh petugas ukur berdasarkan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan." Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa sebelum jadwal pengukuran dilaksanakan, pemohon wajib memastikan tanda batas telah dipasang dan memperoleh persetujuan dari para pemilik tanah yang berbatasan. Apabila persyaratan tersebut belum terpenuhi, maka pengukuran tidak dapat dilaksanakan. Selanjutnya Pasal 26 ayat (1) Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 mengatur: "Pengukuran bidang tanah dilaksanakan setelah dilakukan penetapan batas bidang tanah." Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan pengukuran hanya dapat dilakukan apabila seluruh persyaratan penetapan batas telah dipenuhi. Selain itu, dalam Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023, setelah hasil verifikasi dinyatakan lengkap, permohonan diproses sesuai jenis pelayanan yang diajukan sehingga secara administratif menjadi dasar bagi petugas untuk menjadwalkan kegiatan pengukuran lapangan. Pasal 9 ayat (4) menyatakan: "Dalam hal hasil verifikasi dinyatakan telah lengkap dan memenuhi syarat, permohonan diproses sesuai dengan jenis layanan yang diajukan."

Kendala utama dalam penjadwalan adalah keterbatasan jumlah petugas ukur dibandingkan dengan banyaknya permohonan pengukuran yang masuk. "Jumlah petugas ukur masih terbatas sehingga jadwal pengukuran harus

disusun berdasarkan antrean permohonan yang masuk." (Informan 1) Kondisi ini menyebabkan waktu tunggu pelayanan menjadi lebih lama dan berpotensi mengurangi efektivitas pelayanan publik.

Dalam praktiknya, jadwal yang telah ditentukan dapat ditunda apabila para pemilik tanah yang berbatasan belum mencapai kesepakatan mengenai batas bidang tanah. "Kalau para tetangga yang berbatasan belum sepakat mengenai batas, jadwal pengukuran tidak dapat dilaksanakan." (Informan 2) Hal tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 19A dan Pasal 19B Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang mensyaratkan adanya persetujuan pemilik tanah yang berbatasan sebelum dilakukan pengukuran.

Apabila sampai hari pelaksanaan masih terdapat sengketa batas, Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo tidak melanjutkan pengukuran. "Kalau belum ada titik temu mengenai batas tanah, pengukuran kami tunda. Penyelesaiannya menjadi ranah para pihak atau pemerintah desa." (Informan 3) Hal ini menunjukkan bahwa BPN menghindari tindakan yang dapat memperburuk konflik dan tetap menjaga asas kehati-hatian dalam pelayanan administrasi pertanahan.

Hambatan lain yang sering ditemui adalah kondisi objek tanah yang belum siap untuk diukur. "Masih banyak lokasi berupa tambak atau semak yang belum dibersihkan sehingga petugas kesulitan menentukan titik koordinat." (Informan 4). Keadaan tersebut sesuai dengan Pasal 26 ayat (4) dan ayat (5) Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, yang mengatur bahwa apabila titik batas tidak dapat diidentifikasi karena kondisi tertentu, pengukuran dilakukan dengan metode teknis yang sesuai.

Dalam beberapa kasus, jadwal pengukuran mengalami penundaan karena perangkat desa belum dapat memastikan subjek atau belum bersedia mendampingi pelaksanaan pengukuran. "Terkadang perangkat desa belum dapat memastikan data subjek atau belum dapat mendampingi sehingga jadwal harus disesuaikan kembali." (Informan 5) Riwayat penguasaan tanah yang berbeda menyebabkan perlunya klarifikasi tambahan sebelum jadwal pengukuran dapat ditetapkan. "Riwayat tanah yang berbeda sering membuat kami harus melakukan pengecekan ulang sebelum menentukan jadwal pengukuran." (Informan 6) Pemohon mengungkapkan bahwa jadwal pengukuran sering berubah karena menunggu kesiapan petugas maupun penyelesaian permasalahan batas. "Kami sudah diberi jadwal, tetapi pelaksanaannya dapat berubah apabila masih ada masalah batas atau petugas belum tersedia." (Informan 7)

Pihak yang pernah bersengketa menjelaskan bahwa sengketa batas menjadi penyebab utama tertundanya jadwal pengukuran. "Selama belum ada kesepakatan mengenai batas tanah, pengukuran tidak pernah dijadwalkan ulang sampai masalahnya selesai." (Informan 8)

Berdasarkan hasil penelitian, tahapan penjadwalan pengukuran di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, khususnya mengenai kewajiban penetapan batas sebelum pengukuran (Pasal 19A, Pasal 19B, dan Pasal 26), serta Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 mengenai pemrosesan permohonan setelah verifikasi dinyatakan lengkap (Pasal 9 ayat (4)). Penjadwalan baru dilakukan setelah aspek administratif, fisik, dan yuridis dinyatakan memenuhi syarat.

Namun demikian, implementasi di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan, yaitu keterbatasan sumber daya manusia, belum tercapainya kesepakatan batas antar pemilik tanah, sengketa batas yang belum terselesaikan, kondisi objek tanah yang belum siap diukur, kurang optimalnya koordinasi dengan pemerintah desa, serta perbedaan riwayat penguasaan tanah. Kendala-kendala tersebut berdampak pada tertundanya jadwal pengukuran dan berpotensi menimbulkan keterlambatan pelayanan. Apabila tidak dikelola sesuai asas kepastian hukum, kecermatan, dan pelayanan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, kondisi tersebut dapat menjadi salah satu faktor yang memicu terjadinya maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo.

5. Tahap Pengukuran Lapangan

Tahap pengukuran lapangan merupakan inti dari pelayanan pengukuran tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo. Pada tahap ini petugas ukur turun langsung ke lokasi objek tanah untuk melakukan pengukuran fisik berdasarkan batas-batas bidang tanah yang telah ditetapkan dan disepakati oleh para pemilik tanah yang berbatasan. Hasil pengukuran lapangan selanjutnya menjadi dasar penyusunan data spasial berupa peta bidang tanah maupun pembaruan data pada sistem pendaftaran tanah.

Berdasarkan hasil penelitian, pelaksanaan pengukuran lapangan dilakukan sesuai jadwal yang telah ditetapkan oleh Kantor Pertanahan. Sebelum pengukuran dimulai, petugas memastikan kehadiran pemohon, menunjukkan batas-batas bidang tanah, serta mencocokkan kondisi fisik objek dengan data administrasi yang telah diverifikasi sebelumnya.

Dasar Hukum

Pelaksanaan pengukuran lapangan diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021. Pasal 26 ayat (1) "Pengukuran bidang tanah dilaksanakan setelah dilakukan penetapan batas bidang tanah." Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pengukuran tidak dapat dilaksanakan apabila penetapan batas belum selesai atau belum memperoleh persetujuan para pihak yang berbatasan. Selanjutnya Pasal 26 ayat (4) dan ayat (5) menyatakan bahwa: "Dalam hal titik batas tidak dapat diidentifikasi karena tertutup

tumbuhan, bangunan, genangan air, atau kondisi lainnya, pengukuran dilakukan dengan metode teknis sesuai ketentuan yang berlaku." Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada petugas ukur untuk menggunakan metode pengukuran yang sesuai apabila kondisi lapangan tidak memungkinkan dilakukan pengukuran secara langsung. Selain itu, Pasal 27 ayat (1) mengatur bahwa hasil pengukuran bidang tanah dituangkan dalam data hasil pengukuran sebagai dasar penyusunan peta bidang tanah dan pendaftaran tanah. Selanjutnya, Pasal 23 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 mengatur bahwa setiap bidang tanah yang telah diukur diberikan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB) dan dipetakan ke dalam peta pendaftaran. Sementara itu, Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2) menyatakan: "(1) Pengumpulan dan pengolahan Data Fisik dapat dilaksanakan secara virtual dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi. (2) Bidang tanah hasil pengumpulan dan pengolahan Data Fisik dipetakan pada Peta Pendaftaran menggunakan Sistem Elektronik."

Apabila bidang tanah belum bersertipikat, hasil pengukuran menjadi dasar penyusunan Peta Bidang Tanah yang kemudian digunakan dalam proses pendaftaran hak atas tanah. Sebaliknya, terhadap bidang tanah yang telah bersertipikat, hasil pengukuran digunakan untuk memperbarui data fisik dalam sistem elektronik apabila terdapat perubahan atau kebutuhan pelayanan tertentu.

Hasil wawancara menunjukkan bahwa keterbatasan jumlah petugas ukur menjadi kendala utama dalam pelaksanaan pengukuran lapangan. "Kendala yang paling sering kami hadapi adalah keterbatasan sumber daya manusia. Jumlah petugas ukur tidak sebanding dengan banyaknya permohonan yang masuk sehingga pelaksanaan pengukuran harus dilakukan secara bertahap sesuai jadwal yang tersedia." (Informan 1)

Kondisi tersebut berdampak pada lamanya antrean pelayanan dan berpotensi menyebabkan keterlambatan penyelesaian permohonan pengukuran. Belum adanya kesepakatan batas antar pemilik tanah Selain keterbatasan SDM, kendala lain yang sering terjadi adalah belum adanya kesepakatan mengenai batas bidang tanah antara para pemilik tanah yang berbatasan. "Apabila di lapangan masih terdapat perselisihan mengenai batas tanah dan para pihak belum mencapai kesepakatan, maka pengukuran tidak dapat dilanjutkan." (Informan 1)

Kondisi ini sejalan dengan ketentuan Pasal 19A dan Pasal 19B Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang mensyaratkan adanya persetujuan pemilik tanah yang berbatasan sebelum penetapan batas dan pengukuran dilakukan. Pengukuran dihentikan apabila sengketa belum selesai Dalam praktik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, petugas tidak melanjutkan pengukuran apabila para pihak masih mempermasalahkan batas tanah. "Kalau di lapangan para tetangga masih saling mempermasalahkan batas dan tidak ada titik temu, kami menghentikan proses pengukuran. Penyelesaiannya menjadi ranah para pihak atau difasilitasi pemerintah desa." (Informan 1) Praktik tersebut mencerminkan penerapan asas kehati-hatian (prudence) dalam administrasi pertanahan untuk menghindari penetapan batas yang berpotensi menimbulkan sengketa hukum di kemudian hari.

Kondisi fisik objek tanah juga menjadi hambatan dalam pelaksanaan pengukuran. "Masih banyak lokasi berupa tambak atau lahan yang dipenuhi semak sehingga titik koordinat sulit ditemukan karena objek belum dibersihkan." (Informan 1) Kondisi tersebut sesuai dengan Pasal 26 ayat (4) dan ayat (5) Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, yang memberikan ruang bagi petugas untuk menggunakan metode teknis tertentu apabila titik batas tidak dapat diidentifikasi secara langsung.

Dalam beberapa kasus, pelaksanaan pengukuran juga mengalami hambatan karena perangkat desa belum memberikan kepastian mengenai subjek tertentu. "Terkadang perangkat desa belum menyetujui atau belum dapat memastikan subjek tertentu sehingga pengukuran belum dapat dilaksanakan." (Informan 1) Meskipun tidak diatur secara khusus dalam Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, kondisi tersebut memengaruhi kelancaran pelaksanaan pelayanan karena data subjek merupakan bagian penting dalam pendaftaran tanah. Perbedaan riwayat penguasaan tanah menyebabkan masing-masing pihak mengklaim batas yang berbeda pada saat pengukuran dilakukan. "Riwayat tanah yang berbeda membuat masing-masing pihak merasa memiliki batas yang benar sehingga terjadi saling klaim pada saat pengukuran." (Informan 1) Perbedaan riwayat tersebut mengharuskan petugas untuk menunda pengukuran sampai terdapat penyelesaian mengenai batas tanah agar hasil pengukuran tidak menimbulkan sengketa baru.

Berdasarkan hasil penelitian, tahap pengukuran lapangan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021, khususnya mengenai kewajiban penetapan batas sebelum pengukuran (Pasal 19A, Pasal 19B, Pasal 26, dan Pasal 27), serta Permen ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 mengenai pengumpulan dan pengolahan data fisik melalui sistem elektronik (Pasal 11). Namun, implementasi di lapangan masih menghadapi beberapa kendala utama, yaitu keterbatasan sumber daya manusia, belum tercapainya kesepakatan batas antar pemilik tanah, penghentian pengukuran ketika terjadi sengketa batas, kondisi fisik objek yang belum siap diukur, belum adanya kepastian dari perangkat desa mengenai subjek tertentu, serta perbedaan riwayat penguasaan tanah yang memicu saling klaim. Kendala-kendala tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan tahap pengukuran lapangan tidak hanya bergantung pada aspek teknis pengukuran, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh aspek administratif, sosial, dan yuridis yang berkembang di masyarakat. Dengan demikian, apabila hambatan-hambatan tersebut tidak dikelola secara optimal, maka dapat berdampak pada keterlambatan pelayanan dan

berpotensi menimbulkan maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo.

6. Tahap Pengolahan Data dan Penerbitan Peta Bidang Tanah

Tahap pengolahan data dan penerbitan Peta Bidang Tanah merupakan tahapan lanjutan setelah pelaksanaan pengukuran lapangan selesai dilakukan. Pada tahap ini, hasil pengukuran yang diperoleh petugas ukur diolah menjadi data spasial dan diintegrasikan dengan data administrasi pertanahan. Selanjutnya data tersebut digunakan sebagai dasar penyusunan Peta Bidang Tanah yang memuat informasi mengenai letak, batas, luas, bentuk, dan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB). Peta Bidang Tanah menjadi dokumen penting dalam proses pendaftaran tanah karena merupakan representasi resmi data fisik suatu bidang tanah.

Berdasarkan hasil penelitian di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo, setelah pengukuran lapangan selesai dilakukan, data hasil pengukuran diproses menggunakan sistem elektronik pertanahan. Apabila objek tanah belum bersertipikat, hasil pengolahan data akan menghasilkan Peta Bidang Tanah (PBT) yang kemudian dituangkan dalam Surat Keputusan yang ditandatangani oleh Kepala Seksi Survei dan Pemetaan sebagai dasar proses pendaftaran tanah selanjutnya. Sebaliknya, apabila bidang tanah telah bersertipikat, hasil pengukuran langsung diperbarui ke dalam sistem elektronik pertanahan tanpa penerbitan Peta Bidang Tanah sebagai produk pelayanan awal.

Pengaturan mengenai pengolahan data hasil pengukuran dan penerbitan Peta Bidang Tanah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021.

Pasal 27 ayat (1)

"Hasil pengukuran bidang tanah dituangkan dalam data hasil pengukuran yang digunakan sebagai dasar penyusunan peta bidang tanah."

Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa seluruh data hasil pengukuran lapangan wajib diolah terlebih dahulu sebelum dituangkan ke dalam Peta Bidang Tanah.

Selanjutnya Pasal 23 Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 menyatakan bahwa:

"Setiap bidang tanah yang telah diukur diberikan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB) dan dipetakan ke dalam Peta Pendaftaran."

Ketentuan ini menegaskan bahwa hasil pengolahan data pengukuran tidak hanya menghasilkan Peta Bidang Tanah, tetapi juga menjadi dasar pemberian NIB sebagai identitas tunggal suatu bidang tanah.

Selain itu, Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 3 Tahun 2023 mengatur mengenai digitalisasi hasil pengukuran.

Pasal 11 ayat (1) dan ayat (2)

"(1) Pengumpulan dan pengolahan Data Fisik dapat dilaksanakan secara virtual dengan memanfaatkan teknologi informasi dan komunikasi.

(2) Bidang tanah hasil pengumpulan dan pengolahan Data Fisik dipetakan pada Peta Pendaftaran menggunakan Sistem Elektronik."

Selanjutnya Pasal 12 ayat (1) menyatakan:

"Hasil pemetaan bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dituangkan dalam Surat Ukur Elektronik."

Sedangkan Pasal 12 ayat (2) menentukan bahwa Surat Ukur Elektronik disahkan dengan tanda tangan elektronik pejabat yang berwenang yang bertanggung jawab terhadap kebenaran letak bidang tanah pada peta pendaftaran.

Berdasarkan ketentuan tersebut, tahap pengolahan data merupakan proses transformasi hasil pengukuran lapangan menjadi data pertanahan yang memiliki kekuatan administratif dan yuridis. Pengolahan data bertujuan memastikan bahwa hasil pengukuran telah sesuai dengan standar teknis pemetaan serta dapat diintegrasikan ke dalam sistem pendaftaran tanah nasional.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo telah menerapkan sistem elektronik dalam pengolahan data hasil pengukuran. Setelah data koordinat diperoleh dari lapangan, petugas melakukan pengolahan dan plotting pada peta pendaftaran untuk memastikan tidak terjadi tumpang tindih dengan bidang tanah lainnya.

Apabila objek tanah belum bersertipikat, hasil pengolahan data menghasilkan Peta Bidang Tanah (PBT) yang menjadi dasar bagi proses penerbitan hak atas tanah. Peta Bidang Tanah tersebut kemudian disahkan melalui Surat Keputusan yang ditandatangani oleh Kepala Seksi Survei dan Pemetaan. Sebaliknya, terhadap bidang tanah yang telah bersertipikat, hasil pengolahan data langsung diperbarui dalam sistem elektronik pertanahan sebagai bentuk pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Dengan demikian, pengolahan data dan penerbitan Peta Bidang Tanah merupakan tahapan yang sangat menentukan kualitas data pertanahan karena menjadi dasar penerbitan dokumen hak atas tanah serta menjamin kepastian mengenai letak, luas, bentuk, dan batas bidang tanah.

Kendala Tahap Pengolahan Data dan Penerbitan Peta Bidang Tanah Berdasarkan Hasil Wawancara Keterbatasan sumber daya manusia. Keterbatasan jumlah petugas masih menjadi kendala utama dalam proses pengolahan data hasil pengukuran. "Jumlah petugas yang menangani pengolahan data masih terbatas sehingga proses penerbitan Peta Bidang Tanah tidak selalu dapat diselesaikan dalam waktu yang singkat." (Informan 1) Kondisi tersebut menyebabkan antrean pekerjaan meningkat seiring bertambahnya jumlah permohonan pelayanan pengukuran.

Perbedaan batas tanah. Pada tahap pengolahan data sering ditemukan ketidaksesuaian antara hasil pengukuran dengan batas yang diklaim oleh masyarakat. "Saat data akan diolah terkadang masih terdapat perbedaan batas tanah antara para pihak sehingga hasil pengukuran belum dapat dipastikan." (Informan 2) Perbedaan tersebut menyebabkan petugas harus melakukan pemeriksaan ulang terhadap data hasil pengukuran sebelum Peta Bidang Tanah diterbitkan.

Sengketa batas tanah Apabila masih terdapat sengketa batas, proses penerbitan Peta Bidang Tanah tidak dapat dilanjutkan. "Kalau para pihak masih bersengketa mengenai batas tanah, kami tidak dapat menerbitkan Peta Bidang Tanah sampai permasalahan tersebut selesai." (Informan 3) Kondisi ini merupakan bentuk penerapan asas kehati-hatian agar produk administrasi pertanahan tidak menjadi objek sengketa di kemudian hari.

Kondisi objek tanah. Hambatan lain berasal dari kondisi fisik objek tanah yang menyulitkan validasi hasil pengukuran. "Lahan yang masih berupa tambak atau tertutup semak menyebabkan hasil pengukuran perlu diverifikasi kembali sebelum diproses menjadi Peta Bidang Tanah." (Informan 4) Hambatan tersebut berkaitan dengan Pasal 26 ayat (4) dan ayat (5) Permen ATR/BPN Nomor 16 Tahun 2021 mengenai penggunaan metode teknis tertentu apabila titik batas tidak dapat diidentifikasi secara langsung.

Ketidakjelasan data subje. Dalam beberapa kasus, proses penerbitan Peta Bidang Tanah tertunda karena masih terdapat ketidakjelasan mengenai subjek hak yang bersangkutan. "Kadang perangkat desa belum dapat memastikan subjek tertentu sehingga data belum dapat diproses lebih lanjut." (Informan 5) Perbedaan riwayat tanah. Perbedaan riwayat penguasaan tanah menjadi faktor yang menyebabkan perlunya pemeriksaan ulang terhadap hasil pengolahan data. "Riwayat tanah yang berbeda menyebabkan masing-masing pihak memiliki dasar klaim yang berbeda sehingga proses pengolahan data harus dilakukan secara lebih cermat." (Informan 6)

Perspektif pemohon. Pemohon menyampaikan bahwa keterlambatan penerbitan Peta Bidang Tanah umumnya disebabkan oleh proses klarifikasi data yang masih berlangsung. "Kami harus menunggu sampai hasil pengukuran benar-benar dinyatakan sesuai sebelum Peta Bidang Tanah diterbitkan." (Informan 7) Perspektif pihak yang pernah mengalami sengketa. Pihak yang pernah mengalami sengketa menjelaskan bahwa kesalahan atau ketidaksesuaian hasil pengolahan data dapat menjadi awal munculnya sengketa pertanahan "Apabila hasil pengolahan data tidak sesuai dengan kondisi yang diyakini para pihak, maka potensi sengketa akan semakin besar." (Informan 8)

Pelayanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo dapat dibedakan berdasarkan kondisi awal objek tanah, yaitu tanah yang telah memiliki sertifikat dan tanah yang belum bersertifikat. Pada tanah yang telah bersertifikat, proses pelayanan lebih menitikberatkan pada pemeriksaan dan validasi data yang telah ada, cekplot, penjadwalan, pengukuran lapangan, pengolahan hasil pengukuran, serta validasi data untuk proses administrasi selanjutnya. Sementara itu, pada tanah yang belum bersertifikat, prosesnya dimulai dari permohonan pendaftaran tanah pertama kali, pemeriksaan dokumen dan data yuridis, pemasangan/penunjukan tanda batas dan persetujuan pemilik berbatasan, penetapan batas bidang tanah oleh petugas ukur, pengukuran dan penetaan bidang tanah, pengolahan hasil pengukuran menjadi peta bidang/data fisik, pengumuman data fisik dan data yuridis serta kesempatan mengajukan keberatan, pengesahan data fisik dan data yuridis, pembukuan hak, dan penerbitan sertifikat.

Gambar 1. Alur Pelayanan Pendaftaran Pengukuran Tanah Belum Bersertifikat



Sumber : Diolah Penulis (2026)

Berdasarkan alur tersebut, proses pendaftaran tanah yang belum bersertifikat dimulai dari pengajuan permohonan pendaftaran tanah pertama kali oleh pemohon. Selanjutnya, Kantor Pertanahan melakukan pemeriksaan kelengkapan dokumen dan penelitian data yuridis sebagai dasar untuk memastikan terpenuhinya persyaratan administrasi dan status hukum tanah. Setelah itu, dilakukan pemasangan atau penunjukan tanda batas yang diketahui oleh pemilik tanah yang berbatasan, kemudian petugas ukur melakukan penetapan batas bidang tanah.

Batas yang telah ditetapkan selanjutnya menjadi dasar pelaksanaan pengukuran dan pemetaan bidang tanah. Hasil pengukuran kemudian diolah menjadi data fisik dan peta bidang tanah. Data fisik tersebut selanjutnya dipadukan dengan data yuridis untuk diumumkan kepada pihak yang berkepentingan guna memberikan kesempatan mengajukan keberatan. Setelah proses pengumuman dan penyelesaian keberatan selesai, dilakukan pengesahan data fisik dan data yuridis, kemudian dilanjutkan dengan pembukuan hak. Tahap akhir dari proses tersebut adalah penerbitan sertifikat sebagai tanda bukti hak atas tanah.

Gambar 2. Alur Pelayanan Pendaftaran Pengukuran Tanah Sudah Bersertifikat



Sumber : Diolah Penulis (2026)

Berdasarkan alur pelayanan pada tanah yang telah bersertifikat, proses pengukuran diawali dengan pengajuan permohonan pelayanan pertanahan yang membutuhkan kegiatan pengukuran. Selanjutnya dilakukan pemeriksaan dan validasi terhadap sertifikat serta data pendaftaran tanah untuk memastikan kesesuaian data bidang tanah yang tercatat dalam administrasi pertanahan. Setelah itu dilakukan pengecekan atau plotting bidang tanah pada peta pendaftaran sebagai dasar untuk memastikan posisi dan keberadaan bidang tanah dalam sistem pemetaan pertanahan.

Setelah data dinyatakan siap, dilakukan persiapan dan penjadwalan kegiatan pengukuran. Pada saat pelaksanaan di lapangan, batas bidang tanah ditunjukkan atau ditetapkan, kemudian petugas ukur melakukan pengukuran sekaligus pemeriksaan terhadap kondisi fisik dan batas bidang tanah. Hasil pengukuran selanjutnya diolah dan dipetakan untuk memperoleh data fisik bidang tanah yang diperlukan.

Tahap berikutnya adalah validasi hasil pengukuran dan pembaruan data pertanahan. Tahap ini dilakukan untuk memastikan bahwa hasil pengukuran sesuai dengan data yang telah tercatat serta dapat digunakan sebagai dasar perubahan atau pemeliharaan data pertanahan. Setelah seluruh proses tersebut selesai, permohonan dilanjutkan pada proses administrasi sesuai dengan jenis pelayanan yang diajukan. Dengan demikian, pada tanah yang telah bersertifikat, kegiatan pengukuran pada dasarnya merupakan bagian dari pelayanan pertanahan yang bertujuan untuk memastikan dan/atau memperbarui data fisik bidang tanah.

Perbedaan antara pelayanan pengukuran pada tanah yang belum bersertifikat dan tanah yang telah bersertifikat terletak pada kondisi data pertanahan sebelum kegiatan pengukuran dilaksanakan. Pada tanah yang belum bersertifikat, pengukuran merupakan bagian dari proses pendaftaran tanah untuk pertama kali, sehingga data fisik bidang tanah perlu dibentuk dan dipadukan dengan data yuridis sebagai dasar pembukuan hak dan penerbitan sertifikat. Sementara itu, pada tanah yang telah bersertifikat, data fisik dan yuridis pada dasarnya telah tersedia dalam sistem pendaftaran tanah. Oleh karena itu, kegiatan pengukuran dilakukan dalam rangka pelayanan tertentu yang membutuhkan pemeriksaan, penegasan, perubahan, atau pembaruan data fisik bidang tanah.

Dengan demikian, perbedaan tersebut juga menunjukkan bahwa hasil akhir kedua pelayanan tidak sama. Pada tanah yang belum bersertifikat, proses pengukuran diarahkan untuk mendukung pendaftaran hak dan penerbitan sertifikat. Sedangkan pada tanah yang telah bersertifikat, hasil pengukuran digunakan sebagai dasar untuk memastikan atau memperbarui data pertanahan sesuai dengan jenis pelayanan yang diajukan.

B. Konsep Maladministrasi dalam Pelayanan Publik dan Pelayanan Pertanahan

Istilah maladministrasi berasal dari kata *mal* yang berarti buruk atau salah, dan *administration* yang berarti penyelenggaraan administrasi. Secara umum, maladministrasi diartikan sebagai tindakan, perilaku, atau proses administrasi yang dilakukan secara tidak sesuai dengan ketentuan hukum, asas-asas pemerintahan yang baik, maupun standar pelayanan publik sehingga mengakibatkan kerugian bagi masyarakat.

Pengertian maladministrasi secara yuridis diatur dalam Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, yang menyatakan: Maladministrasi adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan."

Berdasarkan ketentuan tersebut, terdapat beberapa unsur maladministrasi, yaitu:

1. adanya perbuatan atau tindakan penyelenggara pelayanan;
2. bertentangan dengan hukum atau melampaui kewenangan;
3. terdapat penyalahgunaan wewenang atau pengabaian kewajiban;
4. terjadi dalam penyelenggaraan pelayanan publik; dan
5. menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Dalam konteks pelayanan pertanahan, maladministrasi dapat berupa keterlambatan pelayanan tanpa alasan yang sah, kesalahan pengukuran bidang tanah, tidak dilaksanakannya prosedur penetapan batas, penerbitan data pertanahan yang tidak sesuai dengan kondisi lapangan, maupun pengabaian terhadap keberatan masyarakat yang berpotensi menimbulkan sengketa pertanahan. Selain diatur dalam Undang-Undang Ombudsman, konsep maladministrasi juga berkaitan erat dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Meskipun undang-undang ini tidak secara eksplisit menggunakan istilah "maladministrasi", substansi pengaturannya menekankan bahwa setiap pejabat administrasi wajib bertindak berdasarkan asas legalitas, perlindungan hak warga negara, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), yang meliputi:

1. kepastian hukum;
2. kemanfaatan;
3. ketidakberpihakan;
4. kecermatan;
5. tidak menyalahgunakan kewenangan;
6. keterbukaan;
7. kepentingan umum; dan
8. pelayanan yang baik.

Asas-asas tersebut menjadi standar hukum dalam menilai apakah tindakan administrasi telah dilaksanakan secara benar atau justru mengandung maladministrasi. Dengan demikian, apabila suatu pelayanan pertanahan dilakukan tanpa memperhatikan asas kepastian hukum, kecermatan, atau pelayanan yang baik, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk maladministrasi. Dalam doktrin Hukum Administrasi Negara, maladministrasi tidak hanya dipahami sebagai pelanggaran terhadap prosedur administrasi, tetapi juga sebagai penyimpangan penggunaan kewenangan oleh pejabat pemerintahan. Menurut Philipus M. Hadjon, penggunaan kewenangan pemerintahan selalu diikuti oleh adanya pertanggungjawaban. Hadjon membedakan pertanggungjawaban pejabat pemerintahan menjadi dua bentuk, yaitu tanggung jawab jabatan (*ambtelijke verantwoordelijkheid*) dan tanggung jawab pribadi (*persoonlijke verantwoordelijkheid*).^[17]

1. Tanggung Jawab Jabatan

Tanggung jawab jabatan merupakan pertanggungjawaban yang melekat pada institusi atau jabatan pemerintahan. Apabila suatu keputusan atau tindakan administrasi dilakukan dalam rangka menjalankan kewenangan jabatan dan menimbulkan akibat hukum, maka pertanggungjawaban pada dasarnya dibebankan kepada jabatan atau instansi pemerintah yang bersangkutan. Menurut Philipus M. Hadjon, tanggung jawab jabatan muncul karena kewenangan yang digunakan berasal dari jabatan, bukan dari pribadi pejabat. Oleh karena itu, akibat hukum yang timbul dari penggunaan kewenangan tersebut pada prinsipnya menjadi tanggung jawab institusi pemerintahan. Dalam konteks pelayanan pengukuran tanah, misalnya apabila terjadi kesalahan administrasi akibat prosedur pelayanan yang tidak

sesuai standar operasional, maka tanggung jawab tersebut pada dasarnya merupakan tanggung jawab Kantor Pertanahan sebagai penyelenggara pelayanan publik.[18]

2. Tanggung Jawab Pribadi

Berbeda dengan tanggung jawab jabatan, tanggung jawab pribadi muncul apabila pejabat menggunakan kewenangannya secara menyimpang, melakukan penyalahgunaan wewenang, bertindak sewenang-wenang, atau melakukan tindakan yang didorong oleh kepentingan pribadi.

Philipus M. Hadjon menjelaskan bahwa tanggung jawab pribadi lahir ketika terdapat unsur kesalahan pribadi (*persoonlijke fout*) dalam pelaksanaan kewenangan pemerintahan. Dalam keadaan demikian, pejabat yang bersangkutan dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi karena tindakan tersebut tidak lagi dipandang sebagai pelaksanaan kewenangan jabatan secara sah. Sebagai contoh, apabila petugas ukur dengan sengaja mengubah hasil pengukuran untuk menguntungkan salah satu pihak, menerima gratifikasi, atau mengabaikan prosedur yang telah ditentukan sehingga menimbulkan kerugian bagi masyarakat, maka tindakan tersebut tidak lagi menjadi tanggung jawab jabatan semata, melainkan dapat menjadi tanggung jawab pribadi petugas yang bersangkutan.[18]

Pelayanan pengukuran tanah merupakan bagian dari pelayanan publik di bidang pertanahan yang harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, standar operasional prosedur, serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Seluruh tahapan pelayanan, mulai dari penerimaan permohonan, cekplot dan validasi, pemeriksaan berkas, penjadwalan pengukuran, pelaksanaan pengukuran lapangan, hingga pengolahan data dan penerbitan Peta Bidang Tanah, wajib dilakukan secara profesional, cermat, transparan, dan akuntabel.

Apabila dalam pelaksanaan tahapan tersebut terjadi penyimpangan, seperti kelalaian dalam verifikasi data, keterlambatan pelayanan tanpa alasan yang sah, pengabaian prosedur penetapan batas, atau kesalahan dalam pengolahan hasil pengukuran yang mengakibatkan tumpang tindih bidang tanah maupun sengketa pertanahan, maka tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai bentuk maladministrasi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Dalam perspektif Philipus M. Hadjon, penentuan bentuk pertanggungjawaban atas maladministrasi harus dilihat dari sumber kesalahannya. Apabila penyimpangan timbul karena kelemahan sistem pelayanan, standar operasional, atau kebijakan instansi, maka pertanggungjawaban berada pada jabatan atau institusi penyelenggara pelayanan. Namun, apabila penyimpangan timbul akibat kesengajaan, penyalahgunaan wewenang, atau kelalaian yang bersifat personal dari pejabat atau petugas, maka pertanggungjawaban beralih menjadi tanggung jawab pribadi. Perbedaan ini penting dalam penelitian Anda karena memungkinkan analisis yang lebih tepat mengenai apakah kendala dalam pelayanan pengukuran di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo merupakan konsekuensi dari kelemahan sistem administrasi (tanggung jawab jabatan) atau merupakan akibat dari kesalahan individu aparat (tanggung jawab pribadi).[17]

C. Bentuk-Bentuk Maladministrasi yang Ditemukan dalam Pelayanan Pengukuran Tanah

1. Penundaan Berlarut dalam Pelayanan Pengukuran Tanah

Penundaan berlarut merupakan salah satu bentuk maladministrasi yang paling sering ditemukan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, maladministrasi mencakup kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian bagi masyarakat. Dalam pelayanan pengukuran tanah, penundaan dapat terjadi sejak tahap pemeriksaan administrasi, penjadwalan pengukuran, pelaksanaan pengukuran lapangan, hingga penerbitan Peta Bidang Tanah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mengharuskan setiap penyelenggara pelayanan memberikan pelayanan sesuai standar pelayanan, termasuk mengenai jangka waktu penyelesaian sebagaimana diatur dalam Pasal 15 huruf d dan Pasal 21. Selain itu, Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan mewajibkan setiap tindakan administrasi berpedoman pada asas kepastian hukum, kecermatan, dan pelayanan yang baik.

Berdasarkan hasil penelitian, keterlambatan pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo umumnya dipengaruhi oleh tingginya volume permohonan dibandingkan dengan jumlah petugas pengukuran yang tersedia. Kondisi tersebut menyebabkan pelaksanaan pengukuran dilakukan secara bertahap sesuai jadwal yang telah disusun. Sebagaimana diungkapkan oleh salah satu petugas bahwa: "*Jumlah petugas ukur masih terbatas sehingga pelaksanaan pengukuran harus dilakukan secara bertahap sesuai dengan antrean permohonan.*" (Informan 1). Selain itu, keterlambatan juga dipengaruhi oleh faktor eksternal, seperti belum tercapainya kesepakatan batas antar pemilik tanah maupun kondisi objek tanah yang belum siap untuk dilakukan pengukuran. Salah seorang petugas menjelaskan bahwa: "*Kami tidak dapat melanjutkan pengukuran apabila masyarakat yang berbatasan belum mencapai kesepakatan mengenai batas tanah.*" (Informan 3)

Temuan tersebut menunjukkan bahwa tidak seluruh keterlambatan dapat dikualifikasikan sebagai maladministrasi. Apabila penundaan disebabkan oleh keterbatasan kapasitas organisasi tanpa adanya upaya perbaikan yang memadai, maka kondisi tersebut berpotensi menjadi maladministrasi berupa penundaan berlarut. Sebaliknya,

apabila penundaan dilakukan karena belum terpenuhinya persyaratan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 19A dan Pasal 19B Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021, maka penundaan tersebut merupakan bentuk penerapan asas kehati-hatian (*prudence*) dan kepastian hukum.

2. Ketidacermatan dalam Penetapan dan Verifikasi Batas Tanah

Ketidacermatan merupakan bentuk maladministrasi yang berkaitan dengan kurang telitinya penyelenggara pelayanan dalam melakukan pemeriksaan data maupun pengambilan keputusan administrasi. Asas kecermatan sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 menghendaki agar setiap tindakan administrasi didasarkan pada data yang lengkap dan pemeriksaan yang menyeluruh. Dalam pelayanan pertanahan, ketentuan tersebut diwujudkan melalui kewajiban pemasangan tanda batas, persetujuan pemilik tanah yang berbatasan, dan penetapan batas oleh petugas ukur sebagaimana diatur dalam Pasal 19A dan Pasal 19B Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan pemahaman mengenai batas tanah masih menjadi hambatan utama dalam pelaksanaan pengukuran. Salah seorang petugas menyatakan bahwa: *"Kalau batas belum jelas, kami tidak melanjutkan pengukuran sampai para pihak mencapai kesepakatan."* (Informan 3) Di sisi lain, masyarakat juga masih memiliki riwayat penguasaan tanah yang berbeda sehingga sering muncul klaim atas batas bidang tanah. Hal tersebut sebagaimana disampaikan oleh informan bahwa: *"Riwayat tanah yang berbeda menyebabkan masing-masing pihak saling mengklaim batas tanah."* (Informan 6). Temuan tersebut menunjukkan bahwa petugas telah berupaya menerapkan asas kecermatan dengan tidak melanjutkan proses pengukuran apabila batas tanah belum memperoleh persetujuan para pihak. Oleh karena itu, kondisi tersebut tidak dapat langsung dikategorikan sebagai maladministrasi. Maladministrasi baru akan terjadi apabila petugas tetap melakukan pengukuran tanpa verifikasi yang memadai atau mengabaikan persetujuan pemilik tanah yang berbatasan sehingga menghasilkan data fisik yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya.

3. Penyimpangan Prosedur dalam Pelaksanaan Pengukuran Tanah

Penyimpangan prosedur merupakan tindakan penyelenggara pelayanan yang tidak melaksanakan tahapan pelayanan sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan maupun standar operasional prosedur. Dalam pelayanan pengukuran tanah, prosedur telah diatur secara rinci dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023. Berdasarkan hasil penelitian, seluruh tahapan pelayanan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo pada umumnya telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang berlaku. Hal tersebut terlihat dari adanya tahapan pemeriksaan berkas, cekplot, validasi, penjadwalan, pengukuran lapangan, hingga pengolahan data sebelum diterbitkannya Peta Bidang Tanah. Sebagaimana dijelaskan oleh petugas: *"Pelayanan tetap melalui tahapan permohonan, cekplot, penjadwalan, pengukuran, hingga penerbitan hasil sesuai prosedur yang berlaku."* (Informan 2).

4. Kurangnya Kepastian Informasi kepada Pemohon

Kepastian informasi merupakan salah satu hak masyarakat dalam memperoleh pelayanan publik yang transparan. Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menegaskan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik harus berlandaskan asas kepastian hukum dan keterbukaan. Selain itu, penyelenggara pelayanan berkewajiban memberikan informasi mengenai prosedur, jadwal pelayanan, perkembangan permohonan, serta alasan apabila pelayanan mengalami penundaan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perubahan jadwal pengukuran dan penundaan pelayanan terkadang belum sepenuhnya diikuti dengan penyampaian informasi yang memadai kepada pemohon. Salah seorang pemohon menyampaikan bahwa: *"Kami hanya diberi tahu bahwa pengukuran belum bisa dilakukan karena masih ada sengketa batas."* (Informan 7) Sementara itu, pemohon lainnya mengharapkan adanya informasi yang lebih jelas mengenai perkembangan permohonan. *"Kami berharap memperoleh informasi yang lebih jelas mengenai perkembangan penyelesaian permohonan."* (Informan 8)

5. Praktik Maladministrasi dalam Pelayanan Pengukuran Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo

Pelayanan pengukuran tanah merupakan salah satu tahapan penting dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang bertujuan menghasilkan data fisik berupa letak, batas, luas, dan bentuk bidang tanah sebagai dasar penerbitan peta bidang tanah, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat hak atas tanah. Oleh karena itu, kualitas pelayanan pengukuran sangat menentukan terwujudnya kepastian hukum atas hak atas tanah. Penyelenggaraan pelayanan tersebut harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021, serta Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023. Keseluruhan regulasi tersebut menempatkan pelayanan pengukuran tanah sebagai bagian dari pelayanan publik yang harus dilaksanakan secara profesional, akuntabel, transparan, dan memberikan kepastian hukum kepada masyarakat.

Secara normatif, setiap tahapan pelayanan pengukuran tanah, mulai dari pengajuan permohonan, pemeriksaan administrasi, cekplot dan validasi, penjadwalan pengukuran, pelaksanaan pengukuran di lapangan, hingga pengolahan data dan penerbitan Peta Bidang Tanah, wajib dilaksanakan berdasarkan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik

(AUPB). Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menegaskan bahwa setiap tindakan administrasi harus berpedoman pada asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, tidak menyalahgunakan kewenangan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik. Di samping itu, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mewajibkan setiap penyelenggara memberikan pelayanan sesuai standar pelayanan yang telah ditetapkan, termasuk mengenai prosedur, jangka waktu penyelesaian, serta kepastian informasi kepada masyarakat. Adapun Secara rinci pada Tabel 2

Tabel 2. Standar Operasional Pelayanan Pengukuran dan Indikasi Maladministrasi

Tahapan Pelayanan Pengukuran	SOP/Prosedur yang Seharusnya	Jangka Waktu	Pelaksanaan yang Menjadi Fokus Penelitian	Indikasi Maladministrasi
1. Penerimaan permohonan	Permohonan diterima dan diperiksa berdasarkan persyaratan	Paling lama 3 jam untuk didaftarkan	Petugas menerima, memeriksa dan memproses permohonan	Tidak memberikan informasi atau pelayanan yang jelas
2. Pemeriksaan berkas	Kelengkapan dan kesesuaian data diperiksa	Kekurangan persyaratan diinformasikan paling lama 5 hari kerja	Berkas diperiksa untuk memastikan data administrasi dan pertanahan sesuai	Kelalaian/ ketidakcermatan pemeriksaan
3. Cekplot/ validasi data	Data bidang tanah diperiksa dengan peta/data pertanahan	Termasuk dalam rangkaian proses pelayanan Sampai dengan 200	Dilakukan pencocokan data sebelum pengukuran	Data tidak diperiksa secara memadai
4. Penjadwalan pengukuran	Pengukuran dilaksanakan sesuai standar waktu pelayanan	Ha: paling lama 15 hari kerja; >200 Ha: paling lama 20 hari kerja	Pemohon menunggu sampai petugas melakukan pengukuran	Penundaan/keterlambatan berlarut tanpa alasan yang sah
5. Persiapan dan penetapan batas	Batas bidang tanah harus jelas dan memenuhi ketentuan teknis	Bagian dari proses pengukuran	Petugas melakukan konfirmasi dan pemeriksaan batas di lapangan	Pengabaian/ ketidakcermatan terhadap batas
6. Pengukuran lapangan	Pengukuran dilakukan sesuai kaidah teknis dan kondisi lapangan	Dalam batas waktu pelayanan pengukuran	Petugas melakukan pengukuran dan mengambil data fisik	Kesalahan/ ketidakcermatan pengukuran
7. Pengolahan hasil pengukuran	Hasil pengukuran diolah menjadi data/peta bidang secara akurat	Dalam batas waktu pelayanan pengukuran	Data lapangan diproses menjadi produk pengukuran	Kesalahan plotting/data atau ketidaksesuaian data fisik
8. Validasi dan produk pelayanan	Produk diterbitkan berdasarkan data yang diperiksa dan divalidasi	Setelah persyaratan lengkap dan proses selesai	Hasil pengukuran digunakan untuk proses administrasi selanjutnya	Data tidak sesuai dapat menimbulkan ketidakpastian hukum

Sumber : Diolah Penulis (2026)

Berdasarkan tabel tersebut, pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo terdiri atas beberapa tahapan yang saling berkaitan, mulai dari penerimaan permohonan, pemeriksaan berkas, cekplot atau validasi data, penjadwalan, persiapan dan penetapan batas, pengukuran lapangan, pengolahan hasil pengukuran,

hingga validasi dan penerbitan produk pelayanan. Pada tahapan awal, yaitu penerimaan permohonan, pemeriksaan berkas, dan cekplot, pelayanan harus dilaksanakan dengan memberikan informasi yang jelas serta memastikan kesesuaian data administrasi dan data pertanahan. Tahapan tersebut menjadi dasar untuk memasuki proses pengukuran di lapangan. Selanjutnya, pada tahap penjadwalan sampai dengan pengolahan hasil pengukuran, terdapat titik yang perlu diperhatikan dalam kaitannya dengan maladministrasi. Penundaan atau keterlambatan pelayanan tanpa alasan yang sah, ketidakcermatan dalam penetapan batas maupun pengukuran, serta kesalahan dalam pengolahan data dapat menimbulkan ketidaksesuaian antara data administrasi dengan kondisi fisik tanah. Adapun pada tahap validasi dan produk pelayanan, ketidaksesuaian data hasil pengukuran dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi berkembang menjadi sengketa pertanahan.

Meskipun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa pelaksanaan pelayanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo masih menghadapi berbagai kendala yang berpotensi memengaruhi efektivitas pelayanan. Kendala tersebut meliputi keterbatasan sumber daya manusia, tingginya volume permohonan pengukuran, belum tercapainya kesepakatan batas antar pemilik tanah, perbedaan riwayat penguasaan tanah, kondisi fisik objek yang belum memenuhi persyaratan untuk dilakukan pengukuran, serta belum optimalnya koordinasi dengan pemerintah desa atau kelurahan. Berbagai kondisi tersebut menyebabkan proses pelayanan dalam beberapa keadaan memerlukan waktu yang lebih panjang dibandingkan standar yang diharapkan.

Dalam perspektif hukum administrasi, tidak seluruh hambatan tersebut dapat secara otomatis dikategorikan sebagai maladministrasi. Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia menyatakan bahwa maladministrasi merupakan perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui atau menyalahgunakan kewenangan, menggunakan kewenangan untuk tujuan lain, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang menimbulkan kerugian materiil maupun immateriil bagi masyarakat. Berdasarkan ketentuan tersebut, keberadaan suatu hambatan dalam pelayanan belum tentu merupakan maladministrasi apabila penyelenggara tetap menjalankan prosedur sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perlu dibedakan secara tegas antara hambatan yang berasal dari keterbatasan kapasitas kelembagaan dan faktor eksternal dengan tindakan administrasi yang benar-benar memenuhi unsur maladministrasi.

Salah satu kendala yang ditemukan adalah keterbatasan jumlah petugas pengukuran dibandingkan dengan tingginya jumlah permohonan pelayanan. Kondisi tersebut menyebabkan penjadwalan pengukuran harus dilakukan secara bertahap sehingga waktu penyelesaian pelayanan menjadi lebih panjang. Dari perspektif pelayanan publik, keterlambatan yang berlangsung secara terus-menerus tanpa adanya langkah perbaikan kelembagaan dapat berpotensi dikategorikan sebagai penundaan berlarut, yang merupakan salah satu bentuk maladministrasi. Akan tetapi, apabila keterlambatan tersebut disebabkan oleh keterbatasan kapasitas organisasi yang masih diupayakan penyelesaiannya melalui pengaturan jadwal pelayanan dan distribusi beban kerja, maka permasalahan tersebut lebih tepat dipandang sebagai persoalan manajemen kelembagaan daripada pelanggaran hukum oleh aparat. Dengan demikian, penyelesaiannya tidak hanya memerlukan penegakan hukum administrasi, tetapi juga penguatan kapasitas organisasi melalui penambahan sumber daya manusia dan peningkatan efektivitas manajemen pelayanan.

Hambatan lain yang banyak ditemukan dalam praktik pelayanan pengukuran tanah adalah belum tercapainya kesepakatan mengenai batas bidang tanah antara pemohon dengan pemilik tanah yang berbatasan. Dalam kondisi demikian, Kantor Pertanahan tidak dapat melanjutkan proses pengukuran sebelum terdapat persetujuan mengenai letak batas tanah sesuai ketentuan Pasal 19A dan Pasal 19B Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021. Penundaan pelayanan dalam keadaan tersebut bukan merupakan bentuk maladministrasi, melainkan implementasi asas kepastian hukum dan asas kecermatan karena pengukuran yang dilakukan tanpa adanya kesepakatan batas justru berpotensi menimbulkan sengketa baru di kemudian hari. Oleh sebab itu, tindakan menunda pengukuran sampai tercapai kesepakatan batas merupakan bentuk pelaksanaan prinsip kehati-hatian (*prudence principle*) dalam administrasi pertanahan.

Selain persoalan batas tanah, kondisi fisik objek yang belum siap untuk dilakukan pengukuran juga menjadi hambatan dalam pelaksanaan pelayanan. Masih terdapat bidang tanah yang berupa tambak, lahan yang tertutup vegetasi, atau belum dibersihkan sehingga menyulitkan penentuan titik koordinat secara akurat. Keadaan tersebut pada dasarnya merupakan kondisi faktual yang berada di luar kendali Kantor Pertanahan sehingga tidak dapat langsung dikualifikasikan sebagai maladministrasi. Namun demikian, penyelenggara pelayanan tetap berkewajiban memberikan informasi yang jelas mengenai alasan penundaan serta langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemohon agar proses pengukuran dapat segera dilaksanakan. Kewajiban tersebut merupakan bagian dari penerapan asas keterbukaan dan pelayanan yang baik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Apabila penyelenggara tidak memberikan informasi yang memadai kepada masyarakat, kondisi tersebut dapat berkembang menjadi maladministrasi berupa kurangnya kepastian pelayanan.

Penelitian juga menunjukkan bahwa perbedaan riwayat penguasaan tanah sering menjadi penyebab munculnya klaim yang saling bertentangan mengenai batas maupun kepemilikan bidang tanah. Permasalahan tersebut lebih banyak berkaitan dengan aspek yuridis dan sosial yang berkembang di masyarakat daripada kesalahan prosedural yang dilakukan oleh petugas pengukuran. Dalam situasi demikian, Kantor Pertanahan berkewajiban melakukan penelitian

serta verifikasi data fisik dan data yuridis secara cermat sebelum melanjutkan proses pengukuran. Kewajiban tersebut merupakan implementasi asas kecermatan dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Sebaliknya, apabila proses pengukuran tetap dilaksanakan tanpa verifikasi yang memadai terhadap riwayat penguasaan tanah, tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai maladministrasi berupa kelalaian atau ketidakcermatan karena berpotensi menghasilkan data pertanahan yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya.

Apabila dianalisis menggunakan teori tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, sebagian besar permasalahan yang ditemukan dalam penelitian ini lebih mencerminkan tanggung jawab jabatan (*ambtelijke verantwoordelijkheid*) daripada tanggung jawab pribadi (*persoonlijke verantwoordelijkheid*). Permasalahan seperti keterbatasan jumlah petugas, tingginya volume pelayanan, mekanisme penjadwalan, dan pengelolaan sistem pelayanan merupakan tanggung jawab institusi sebagai penyelenggara pelayanan publik. Sebaliknya, tanggung jawab pribadi baru timbul apabila aparatur secara sengaja mengabaikan prosedur, menyalahgunakan kewenangan, memanipulasi hasil pengukuran, atau melakukan tindakan yang bertentangan dengan ketentuan hukum untuk kepentingan tertentu. Berdasarkan hasil penelitian, tidak ditemukan adanya indikasi penyalahgunaan wewenang ataupun tindakan yang dilakukan secara sengaja oleh aparatur dalam penyelenggaraan pelayanan pengukuran tanah. Dengan demikian, persoalan yang muncul lebih berkaitan dengan efektivitas tata kelola pelayanan dan kapasitas kelembagaan dibandingkan dengan pelanggaran hukum yang bersifat individual.

Berdasarkan keseluruhan analisis tersebut dapat disimpulkan bahwa praktik pelayanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo pada dasarnya telah dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Namun demikian, masih terdapat beberapa kondisi yang berpotensi menimbulkan maladministrasi apabila tidak dikelola secara optimal, terutama yang berkaitan dengan penundaan pelayanan akibat keterbatasan kapasitas kelembagaan, kurang optimalnya penyampaian informasi kepada masyarakat, serta risiko ketidakcermatan dalam proses verifikasi data pertanahan. Sementara itu, hambatan yang bersumber dari sengketa batas tanah, perbedaan riwayat penguasaan, sengketa waris, maupun kondisi fisik objek tanah tidak dapat secara otomatis dikategorikan sebagai maladministrasi karena merupakan faktor eksternal yang secara hukum memang harus diselesaikan terlebih dahulu sebelum pelayanan pengukuran dapat dilanjutkan. Dengan demikian, potensi maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo lebih dominan dipengaruhi oleh aspek tata kelola kelembagaan dan efektivitas penyelenggaraan pelayanan daripada adanya penyimpangan prosedur atau penyalahgunaan kewenangan oleh aparatur.[19]

D. Faktor-Faktor yang Menyebabkan Terjadinya Maladministrasi dalam Pelayanan Pengukuran Tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo

Berdasarkan hasil penelitian, potensi maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo tidak hanya dipengaruhi oleh faktor yang berasal dari masyarakat sebagai pengguna layanan, tetapi juga dipengaruhi oleh faktor internal yang berkaitan dengan penyelenggaraan pelayanan publik. Faktor internal tersebut berhubungan dengan kapasitas organisasi, sumber daya manusia, serta pengelolaan administrasi pertanahan yang menjadi tanggung jawab Kantor Pertanahan sebagai penyelenggara pelayanan publik.

Dalam perspektif Philipus M. Hadjon, faktor-faktor internal tersebut merupakan bagian dari tanggung jawab jabatan (*ambtelijke verantwoordelijkheid*), karena berkaitan dengan penyelenggaraan fungsi pemerintahan oleh instansi, bukan semata-mata kesalahan pribadi aparat. Oleh karena itu, apabila hambatan pelayanan timbul akibat kelemahan organisasi, maka penyelesaiannya menjadi tanggung jawab institusi melalui perbaikan tata kelola pelayanan, peningkatan kualitas sumber daya manusia, dan penguatan sistem administrasi pertanahan.[18]

1. Faktor Internal

Berdasarkan hasil penelitian, faktor internal yang memengaruhi potensi maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo meliputi ketidakseimbangan antara jumlah sumber daya manusia (SDM) dengan volume permohonan pelayanan, tingginya beban kerja petugas pengukuran, serta keterbatasan dalam pengelolaan data pertanahan. Ketiga faktor tersebut saling berkaitan dan berpengaruh terhadap efektivitas penyelenggaraan pelayanan, terutama dalam aspek ketepatan waktu, kecermatan, dan kepastian hukum. Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, faktor-faktor tersebut merupakan bagian dari tanggung jawab kelembagaan yang harus dikelola secara optimal agar pelayanan publik tetap memenuhi standar yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Salah satu temuan utama penelitian adalah ketidakseimbangan antara jumlah petugas pengukuran dengan tingginya jumlah permohonan pelayanan yang diterima oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo. Kondisi tersebut menyebabkan pelaksanaan pengukuran harus dilakukan secara bertahap sesuai antrean permohonan sehingga waktu penyelesaian pelayanan menjadi lebih lama. Hasil wawancara dengan Informan 1 menunjukkan bahwa *"jumlah petugas ukur masih terbatas sehingga pelaksanaan pengukuran harus dilakukan secara bertahap sesuai dengan antrean permohonan."* Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa keterbatasan SDM berpengaruh langsung terhadap penjadwalan dan pelaksanaan pengukuran di lapangan. Dari perspektif hukum administrasi, penyelenggara pelayanan

publik memiliki kewajiban memberikan pelayanan secara efektif, tepat waktu, dan berkualitas sebagaimana diatur dalam Pasal 15 huruf d serta Pasal 21 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang mengharuskan setiap penyelenggara menetapkan dan memenuhi standar pelayanan, termasuk jangka waktu penyelesaiannya. Apabila keterbatasan SDM menyebabkan pelayanan secara terus-menerus melampaui standar waktu tanpa adanya upaya perbaikan kelembagaan, kondisi tersebut berpotensi dikualifikasikan sebagai bentuk maladministrasi berupa penundaan berlarut sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa keterlambatan pelayanan lebih disebabkan oleh keterbatasan kapasitas organisasi daripada adanya unsur kesengajaan atau penyalahgunaan wewenang oleh aparatur. Oleh karena itu, persoalan tersebut lebih tepat dipandang sebagai tanggung jawab institusi yang memerlukan penambahan jumlah petugas, redistribusi beban kerja, serta penguatan manajemen pelayanan.[20]

Selain keterbatasan jumlah petugas, tingginya beban kerja yang harus ditangani oleh petugas pengukuran juga menjadi faktor internal yang memengaruhi kualitas pelayanan. Dalam praktiknya, petugas tidak hanya melaksanakan pengukuran di lapangan, tetapi juga melakukan pemeriksaan administrasi, validasi hasil pengukuran, penyusunan data spasial, koordinasi dengan pemerintah desa, hingga penyelesaian berbagai kendala teknis maupun administratif yang muncul selama proses pelayanan. Berdasarkan hasil wawancara, Informan 2 menyatakan bahwa *“dalam satu waktu kami menangani banyak permohonan sehingga pelaksanaan pengukuran harus disesuaikan dengan jadwal yang tersedia.”* Kondisi tersebut mengharuskan petugas membagi waktu antara pekerjaan administratif dan teknis sehingga berpotensi memengaruhi efektivitas dan ketelitian dalam pelaksanaan tugas. Menurut Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, setiap penyelenggara pemerintahan wajib berpedoman pada Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), khususnya asas kecermatan dan asas pelayanan yang baik. Asas kecermatan menghendaki agar setiap tindakan administrasi didasarkan pada data yang lengkap, pemeriksaan yang menyeluruh, serta prosedur yang benar. Apabila tingginya beban kerja mengakibatkan petugas tidak mampu melakukan pemeriksaan secara optimal sehingga terjadi kesalahan dalam pengukuran atau verifikasi data, kondisi tersebut berpotensi berkembang menjadi maladministrasi berupa kelalaian. Akan tetapi, berdasarkan hasil penelitian belum ditemukan adanya penyalahgunaan wewenang maupun pengabaian prosedur secara sengaja. Hambatan yang terjadi lebih mencerminkan keterbatasan kapasitas pelayanan daripada kesalahan individual aparatur, sehingga penyelesaiannya perlu diarahkan pada penguatan manajemen sumber daya manusia dan pengaturan distribusi beban kerja secara lebih proporsional.

Faktor internal berikutnya adalah keterbatasan dalam pengelolaan data pertanahan. Pengelolaan data merupakan aspek yang sangat penting karena seluruh tahapan pelayanan pengukuran bergantung pada kesesuaian antara data fisik, data yuridis, serta riwayat penguasaan tanah. Hasil penelitian menunjukkan masih ditemukan perbedaan riwayat penguasaan tanah, ketidaksesuaian batas bidang, serta perlunya verifikasi ulang terhadap data lama sebelum proses pengukuran dapat dilaksanakan. Informan 6 menjelaskan bahwa *“riwayat tanah yang berbeda menyebabkan masing-masing pihak memiliki dasar kepemilikan yang berbeda sehingga perlu dilakukan pemeriksaan kembali,”* sedangkan Informan 5 menyatakan bahwa *“kadang masih diperlukan klarifikasi mengenai subjek hak sebelum data dapat diproses lebih lanjut.”* Temuan tersebut menunjukkan bahwa sinkronisasi data pertanahan masih menjadi tantangan dalam penyelenggaraan pelayanan pengukuran tanah. Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023 pada dasarnya telah mengatur pengumpulan dan pengolahan data fisik melalui sistem elektronik untuk mewujudkan data pertanahan yang lebih akurat, terintegrasi, dan mudah diverifikasi. Namun demikian, hasil penelitian menunjukkan bahwa masih terdapat bidang tanah yang memiliki arsip lama, riwayat penguasaan yang berbeda, maupun data yang belum sepenuhnya terdigitalisasi sehingga petugas harus melakukan pemeriksaan tambahan sebelum pengukuran maupun penerbitan Peta Bidang Tanah dapat dilaksanakan. Apabila kelemahan pengelolaan data tersebut mengakibatkan diterbitkannya data pertanahan yang tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya karena kelalaian penyelenggara, maka keadaan tersebut dapat dikategorikan sebagai maladministrasi berupa ketidakcermatan. Sebaliknya, apabila perbedaan data berasal dari adanya sengketa atau riwayat penguasaan tanah yang berbeda di masyarakat, maka penyelesaiannya memerlukan pembuktian hukum dan tidak sepenuhnya dapat dibebankan kepada Kantor Pertanahan. Dalam perspektif Philipus M. Hadjon, pengelolaan data pertanahan merupakan bagian dari tanggung jawab jabatan (*ambtelijke verantwoordelijkheid*), sehingga peningkatan kualitas sistem informasi pertanahan, digitalisasi arsip, serta sinkronisasi data merupakan kewajiban institusi dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang profesional, akuntabel, dan memberikan kepastian hukum.[17]

Secara keseluruhan, hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor internal yang paling dominan memengaruhi potensi maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo adalah ketidakseimbangan antara jumlah SDM dan volume permohonan pelayanan, tingginya beban kerja petugas pengukuran, serta keterbatasan pengelolaan data pertanahan. Ketiga faktor tersebut saling berkaitan dan berdampak pada lamanya waktu penyelesaian pelayanan, meningkatnya kebutuhan verifikasi ulang, serta bertambahnya risiko berkurangnya kecermatan dalam proses administrasi pertanahan. Meskipun demikian, penelitian ini tidak menemukan adanya indikasi penyalahgunaan wewenang atau kesalahan pribadi aparatur. Oleh karena itu, berdasarkan teori

tanggung jawab jabatan yang dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon, faktor-faktor tersebut lebih tepat dipandang sebagai tanggung jawab kelembagaan yang harus diselesaikan melalui penguatan kapasitas organisasi, penambahan sumber daya manusia, optimalisasi sistem informasi pertanahan, digitalisasi arsip, serta peningkatan manajemen pelayanan. Upaya tersebut penting untuk mewujudkan pelayanan pertanahan yang memenuhi asas kepastian hukum, kecermatan, efektivitas, dan pelayanan yang baik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.[17]

2. Faktor Eksternal

Selain dipengaruhi oleh faktor internal yang berasal dari penyelenggara pelayanan, maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah juga dipengaruhi oleh berbagai faktor eksternal yang berasal dari masyarakat maupun kondisi objek tanah itu sendiri. Faktor-faktor tersebut pada dasarnya bukan merupakan bentuk maladministrasi, namun apabila tidak ditangani sesuai prosedur administrasi dan ketentuan peraturan perundang-undangan, dapat berkembang menjadi maladministrasi yang berdampak pada timbulnya sengketa pertanahan. Oleh karena itu, analisis faktor eksternal perlu dikaitkan tidak hanya dengan regulasi pertanahan, tetapi juga dengan prinsip-prinsip Hukum Administrasi Negara, khususnya Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB), guna menilai sejauh mana penyelenggara pelayanan telah memenuhi kewajibannya dalam memberikan pelayanan yang profesional, cermat, dan berorientasi pada kepastian hukum.

Salah satu faktor eksternal yang paling sering dijumpai adalah hilangnya atau bergesernya tanda batas tanah. Kondisi ini dapat disebabkan oleh faktor alam, seperti banjir, longsor, dan erosi, maupun faktor manusia, seperti aktivitas pembangunan, pertanian, atau pemindahan patok secara sengaja. Hilangnya tanda batas menyebabkan petugas ukur mengalami kesulitan dalam menentukan batas bidang tanah secara pasti sehingga hasil pengukuran berpotensi tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Dalam sistem pendaftaran tanah, keberadaan tanda batas merupakan dasar utama untuk menentukan letak dan luas bidang tanah secara akurat. Oleh karena itu, apabila tanda batas hilang atau bergeser, diperlukan penetapan kembali batas bidang tanah dengan melibatkan para pemilik tanah yang berbatasan agar diperoleh kesepakatan mengenai letak batas yang sebenarnya. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 19A ayat (1), ayat (3), dan ayat (4) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang menegaskan bahwa pemasangan dan pemeliharaan tanda batas merupakan tanggung jawab pemohon serta harus memperoleh persetujuan dari pemilik tanah yang berbatasan dan dituangkan dalam Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas. Dengan demikian, hilangnya tanda batas pada dasarnya merupakan faktor eksternal yang menjadi tanggung jawab pemegang hak. Namun, apabila Kantor Pertanahan tetap melaksanakan pengukuran tanpa melakukan penetapan batas ulang sesuai prosedur, tindakan tersebut dapat dikualifikasikan sebagai maladministrasi karena bertentangan dengan asas kepastian hukum dan asas kecermatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Faktor eksternal lainnya adalah rendahnya kesadaran masyarakat dalam memelihara tanda batas tanah. Dalam praktiknya, masih banyak pemilik tanah yang menganggap pemasangan patok hanya diperlukan pada saat proses sertifikasi berlangsung, sehingga setelah sertifikat diterbitkan tanda batas tidak lagi dipelihara. Akibatnya, patok menjadi rusak, hilang, atau dipindahkan tanpa dilakukan pemasangan kembali. Padahal, Pasal 19A ayat (3) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 secara tegas menyatakan bahwa pemasangan dan pemeliharaan tanda batas menjadi tanggung jawab pemohon. Selain itu, Pasal 24 ayat (1) peraturan yang sama mengharuskan agar pengukuran memenuhi kaidah teknis sehingga batas bidang tanah dapat diketahui secara tepat dan direkonstruksi kembali di lapangan. Tidak terpeliharanya tanda batas menyebabkan proses pengukuran menjadi lebih sulit, memerlukan pemeriksaan ulang, bahkan berpotensi menimbulkan perselisihan antarpemilik tanah. Dalam perspektif Hukum Administrasi Negara, kondisi tersebut bukan merupakan maladministrasi selama Kantor Pertanahan tetap menjalankan prosedur sesuai ketentuan. Akan tetapi, apabila petugas mengabaikan kondisi tersebut dan tetap menetapkan batas tanpa verifikasi yang memadai, maka tindakan tersebut dapat dinilai melanggar asas kecermatan dan asas pelayanan yang baik.

Selanjutnya, sengketa antar pemilik tanah yang berbatasan juga menjadi faktor eksternal yang sering menghambat pelaksanaan pengukuran. Sengketa ini umumnya timbul akibat perbedaan pendapat mengenai letak batas, luas bidang tanah, atau adanya klaim kepemilikan yang saling tumpang tindih. Dalam keadaan demikian, petugas ukur tidak memiliki kewenangan untuk menentukan batas tanah secara sepihak, melainkan hanya menetapkan batas berdasarkan persetujuan para pihak yang berbatasan. Ketentuan tersebut ditegaskan dalam Pasal 19B ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 yang mengatur bahwa penetapan batas dilakukan berdasarkan Surat Pernyataan Pemasangan Tanda Batas dan Persetujuan Pemilik yang Berbatasan. Bahkan, apabila sengketa telah menjadi perkara di pengadilan, Pasal 74A ayat (4) huruf a Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 mewajibkan penunjukan batas dilakukan oleh para pihak yang sedang bersengketa. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian sengketa batas merupakan prasyarat sebelum pengukuran dapat dilaksanakan. Oleh karena itu, sengketa batas bukan merupakan bentuk maladministrasi, tetapi dapat berkembang menjadi maladministrasi apabila Kantor Pertanahan tetap melanjutkan proses pengukuran tanpa memenuhi persyaratan administratif yang telah ditentukan.

Selain sengketa batas, sengketa waris yang belum diselesaikan juga menjadi faktor eksternal yang menghambat pelayanan pengukuran tanah. Sengketa ini terjadi ketika para ahli waris belum mencapai kesepakatan mengenai pembagian objek warisan atau belum terdapat kepastian mengenai siapa yang berhak bertindak sebagai pemohon pengukuran maupun memberikan persetujuan terhadap batas bidang tanah. Dalam proses pendaftaran tanah, Kantor Pertanahan wajib melakukan penelitian terhadap data yuridis untuk memastikan keabsahan subjek hukum yang mengajukan permohonan. Kewajiban tersebut diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023 yang mewajibkan penelitian terhadap alat bukti kepemilikan atau penguasaan tanah sebelum pelayanan dilaksanakan. Lebih lanjut, Pasal 18 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023 menegaskan bahwa Sertipikat Elektronik tidak dapat diterbitkan apabila data fisik dan/atau data yuridis belum lengkap atau bidang tanah masih dalam sengketa. Dengan demikian, penyelesaian sengketa waris merupakan syarat penting untuk menjamin kepastian hukum dalam proses pengukuran dan pendaftaran tanah. Apabila Kantor Pertanahan mengabaikan penelitian terhadap data yuridis dan tetap melaksanakan pengukuran maupun penerbitan produk administrasi, tindakan tersebut berpotensi menjadi maladministrasi karena bertentangan dengan asas kepastian hukum dan asas kecermatan.

3. Analisis Faktor Penyebab Maladministrasi Berdasarkan Perspektif Hukum Administrasi

Maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo perlu dianalisis dalam perspektif Hukum Administrasi Negara karena kegiatan pengukuran merupakan bagian dari penyelenggaraan pelayanan publik yang wajib dilaksanakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan serta Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB). Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, setiap keputusan dan tindakan pejabat pemerintahan merupakan tindakan administrasi yang harus dilaksanakan secara sah, profesional, dan bertanggung jawab. Selanjutnya, Pasal 10 ayat (1) undang-undang tersebut menegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, keterbukaan, kepentingan umum, tidak menyalahgunakan kewenangan, dan pelayanan yang baik. Dalam konteks pelayanan pengukuran tanah, asas kepastian hukum, asas kecermatan, asas keterbukaan, dan asas pelayanan yang baik merupakan prinsip yang paling relevan dalam mencegah terjadinya maladministrasi.[21]

Dari sisi faktor internal, maladministrasi dapat timbul akibat kurang telitnya petugas ukur, lemahnya verifikasi data fisik dan data yuridis, keterbatasan sumber daya manusia, serta kurang optimalnya pengawasan internal. Kondisi tersebut menunjukkan adanya pelanggaran terhadap asas kecermatan karena setiap tindakan administrasi seharusnya didasarkan pada data yang lengkap, pemeriksaan yang menyeluruh, dan prosedur yang benar. Apabila petugas melakukan pengukuran tanpa memastikan batas bidang tanah sesuai ketentuan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021, maka tindakan tersebut dapat dikategorikan sebagai maladministrasi. Selain itu, lemahnya pengawasan internal juga bertentangan dengan prinsip *accountability* dalam *good governance* yang mengharuskan setiap pejabat bertanggung jawab atas keputusan dan tindakan administrasi yang diambil.

Adapun faktor eksternal, seperti hilangnya tanda batas, rendahnya kesadaran masyarakat, sengketa batas, dan sengketa waris, pada dasarnya bukan merupakan bentuk maladministrasi. Namun demikian, faktor-faktor tersebut dapat berubah menjadi maladministrasi apabila Kantor Pertanahan tidak menjalankan prosedur administrasi secara profesional. Sebagai contoh, ketika terjadi sengketa batas, petugas wajib menunda pengukuran hingga terdapat persetujuan para pihak sebagaimana diatur dalam Pasal 19B Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021. Demikian pula dalam sengketa waris, Kantor Pertanahan berkewajiban melakukan penelitian terhadap data yuridis sesuai Pasal 14 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023 sebelum melanjutkan proses pengukuran. Oleh karena itu, hambatan eksternal tidak dapat dijadikan alasan pembena terjadinya maladministrasi apabila penyelenggara pelayanan tetap memiliki kewajiban menjalankan prosedur administrasi sesuai hukum.

Analisis tersebut juga sejalan dengan konsep *good governance*, yang menuntut agar pelayanan pertanahan diselenggarakan secara profesional, transparan, akuntabel, efektif, responsif, dan menjunjung tinggi *rule of law*. Pelayanan pengukuran yang tidak dilaksanakan sesuai prosedur berpotensi melanggar prinsip-prinsip tersebut karena mengurangi kepastian hukum, menimbulkan ketidakakuratan data pertanahan, memperbesar risiko pengukuran ulang, serta memicu sengketa antara masyarakat. Oleh karena itu, penerapan prinsip-prinsip *good governance* dan AUPB menjadi instrumen penting dalam mencegah maladministrasi pelayanan pengukuran tanah, sekaligus memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat sebagai pengguna layanan publik.[22]

E. Akibat Hukum Maladministrasi dalam Pelayanan Pengukuran Tanah terhadap Timbulnya Sengketa Pertanahan di Kabupaten Sidoarjo

Maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah memiliki implikasi hukum yang signifikan terhadap timbulnya sengketa pertanahan karena hasil pengukuran merupakan dasar penyusunan data fisik dalam kegiatan pendaftaran tanah. Data fisik yang meliputi letak, batas, dan luas bidang tanah menjadi acuan dalam penerbitan peta bidang tanah, surat ukur, buku tanah, hingga sertifikat hak atas tanah. Oleh sebab itu, setiap kesalahan yang terjadi pada tahap pengukuran akan memengaruhi validitas seluruh produk administrasi pertanahan yang diterbitkan

berdasarkan data tersebut. Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menegaskan bahwa pendaftaran tanah menghasilkan surat tanda bukti hak yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat. Namun, kekuatan pembuktian tersebut sangat bergantung pada keakuratan data fisik yang menjadi dasar penerbitannya. Selain itu, Pasal 24 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 mengharuskan pelaksanaan pengukuran memenuhi kaidah teknis agar batas bidang tanah dapat ditentukan secara tepat dan direkonstruksi kembali di lapangan. Dengan demikian, terdapat hubungan sebab-akibat (*causal verband*) yang erat antara kesalahan pengukuran sebagai bentuk maladministrasi dengan timbulnya sengketa pertanahan. Semakin rendah kualitas pelayanan pengukuran dan semakin besar penyimpangan terhadap prosedur administrasi, semakin tinggi pula potensi terjadinya sengketa mengenai batas, luas, maupun kepemilikan bidang tanah.

Akibat hukum yang paling umum dari maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah adalah timbulnya sengketa batas tanah. Sengketa ini terjadi ketika batas bidang tanah yang tercantum dalam surat ukur atau peta pendaftaran tidak sesuai dengan kondisi faktual di lapangan atau berbeda dengan batas yang dipahami oleh para pemilik tanah yang berbatasan. Keadaan tersebut dapat disebabkan oleh pengukuran yang dilakukan tanpa adanya kesepakatan para pihak, hilangnya tanda batas (patok), maupun kurang cermatnya petugas dalam menentukan titik koordinat bidang tanah. Akibatnya, masing-masing pihak merasa memiliki hak atas sebagian objek tanah yang sama sehingga memunculkan konflik hukum yang dapat berujung pada penyelesaian melalui mekanisme administrasi maupun peradilan.[23]

Selain sengketa batas, maladministrasi dalam pengukuran tanah juga dapat menimbulkan sengketa mengenai penguasaan tanah. Sengketa ini muncul apabila hasil pengukuran menyebabkan sebagian bidang tanah milik seseorang tercatat atau masuk ke dalam bidang tanah milik pihak lain, sehingga terjadi penguasaan fisik yang tidak sesuai dengan hak yang sebenarnya. Dalam perspektif hukum administrasi negara, kondisi tersebut menunjukkan adanya cacat administrasi pada data fisik yang menjadi dasar penerbitan surat ukur maupun sertifikat hak atas tanah. Kesalahan administrasi tersebut tidak hanya merugikan pemegang hak, tetapi juga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum serta mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan pertanahan.

salah satu akibat hukum yang paling serius dari maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah adalah terjadinya tumpang tindih bidang tanah (*overlapping*). Kondisi ini terjadi ketika dua atau lebih bidang tanah memiliki batas atau koordinat yang saling berhimpitan sehingga sebagian objek tanah tercatat dalam lebih dari satu bidang pendaftaran. Tumpang tindih tersebut umumnya disebabkan oleh kesalahan *plotting*, penggunaan data ukur yang tidak akurat, pengukuran ulang tanpa pembaruan peta pendaftaran, atau tidak dilaksanakannya verifikasi data fisik secara memadai sebelum pengukuran dilakukan. Pasal 35B ayat (1) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 16 Tahun 2021 memberikan dasar hukum bahwa perubahan atau pembatalan Peta Bidang Tanah dapat dilakukan apabila terdapat keberatan dari pihak yang berbatasan, hasil kajian teknis, maupun penyelesaian sengketa pertanahan. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kesalahan pengukuran tidak hanya menimbulkan persoalan administratif, tetapi juga dapat berimplikasi pada perubahan data pendaftaran tanah serta memicu sengketa administratif maupun sengketa perdata mengenai hak atas tanah. Oleh karena itu, maladministrasi dalam pelayanan pengukuran tanah harus dipandang sebagai persoalan yang berdampak langsung terhadap kepastian hukum, perlindungan hak atas tanah, dan efektivitas penyelenggaraan administrasi pertanahan. [24]

V. SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa prosedur pelayanan pengukuran tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo pada dasarnya telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang meliputi tahap pengajuan permohonan, cekplot dan validasi, pemeriksaan serta verifikasi berkas, penjadwalan, pengukuran lapangan, hingga pengolahan data dan penerbitan Peta Bidang Tanah; namun adanya pelaksanaannya masih ditemukan berbagai hambatan yang berpotensi menimbulkan maladministrasi, terutama berupa penundaan berlarut, kurangnya kepastian informasi, serta potensi ketidakcermatan dalam pelayanan, sedangkan penyimpangan prosedur dan penyalahgunaan kewenangan tidak menjadi temuan dominan dalam penelitian. Faktor yang memengaruhi potensi maladministrasi terutama berasal dari faktor internal berupa keterbatasan jumlah SDM, tingginya beban kerja, dan keterbatasan pengelolaan data, serta faktor eksternal berupa sengketa batas, perbedaan riwayat penguasaan tanah, sengketa waris, hilangnya tanda batas, dan kondisi fisik objek tanah; faktor eksternal tersebut pada dasarnya bukan maladministrasi, tetapi dapat berkembang menjadi maladministrasi apabila Kantor Pertanahan tidak menjalankan prosedur secara profesional dan sesuai AUPB.

Selanjutnya, maladministrasi dalam pelayanan pengukuran dapat menimbulkan akibat hukum berupa ketidakpastian hukum, kesalahan data fisik, sengketa batas, sengketa penguasaan tanah, tumpang tindih bidang tanah (*overlapping*), serta potensi perubahan atau pembatalan produk administrasi pertanahan, karena hasil pengukuran menjadi dasar dalam penyusunan peta bidang tanah, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat hak atas tanah. Dengan demikian, terdapat hubungan yang erat antara kualitas pelayanan pengukuran, potensi maladministrasi, dan timbulnya

sengketa pertanahan di Kabupaten Sidoarjo, sehingga penerapan asas kepastian hukum, kecermatan, keterbukaan, akuntabilitas, dan pelayanan yang baik menjadi penting untuk mencegah kesalahan administrasi serta menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

UCAPAN TERIMA KASIH

Terimakasih Kepada orang tua, Umsida, kawan-kawan genster sopan law yang telah mendukung, mensupport dan membantu sehingga terbuat dan selesainya skripsi ini, dan juga terkhusus wanita-wanita yang menyia-nyiakan saya jangan menyesal jika melihat saya bergelar S.H.

REFERENSI

- [1] M. D. F. Adiningsih, S. Sutaryono, dan W. Wahyuni, "Penyelenggaraan perizinan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang pada sektor berusaha di kabupaten Pati Jawa Tengah," *Tunas Agrar.*, vol. 6, no. 1, hlm. 12–29, Jan 2023, doi: 10.31292/jta.v6i1.198.
- [2] S. A. K. Dewi dan R. P. P. M. Hasibuan, "Legitimasi Kedudukan Kepala Desa dalam Penyelesaian Sengketa Agraria," *J. Kaji. Pembaruan Huk.*, vol. 1, no. 2, hlm. 309–, Jul 2021, doi: 10.19184/jkph.v1i2.24474.
- [3] B. Angelica, "Analisis Perlindungan Hukum bagi Investor Asing atas Penggunaan Tanah di Ibu Kota Nusantara Berdasarkan Undang-Undang Penanaman Modal dan Peraturan Dasar Pokok Agraria," *Mutiara Multidiciplinary Sci. J.*, vol. 1, no. 8, hlm. 382–395, Okt 2023, doi: 10.57185/mutiara.v1i8.66.
- [4] F. Krisnawati dan P. R. Kusumasari, "Pelaksanaan Sistem Pendaftaran Tanah Secara Online Di KantorAgraria Dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional KabupatenBanyumas," *Cakrawala Huk. Maj. Ilm. Fak. Huk. Univ. Wijayakusuma*, vol. 24, no. 1, hlm. 38–49, Mar 2022, doi: 10.51921/chk.rp7rnp74.
- [5] Y. Adhiguna dan F. Wisnaeni, "Implementasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Di Desa Waduk Kecamatan Takeran Kabupaten Magetan," *Notarius*, vol. 15, no. 2, hlm. 1037–1054, Des 2022, doi: 10.14710/nts.v15i2.36437.
- [6] R. Dania, N. A. Ramadani, M. Azzahra, M. S. R. Ridho, M. Aditya, dan R. Y. A. Ilyanawati, "Pendaftaran Tanah Sertifikat Elektronik," *Karimah Tauhid*, vol. 4, no. 4, hlm. 2017–2026, Apr 2025, doi: 10.30997/karimahtauhid.v4i4.17462.
- [7] K. Andiyanto, D. A. Mujiburohman, dan H. Budhiawan, "Penerapan Pendaftaran Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik Di Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru," *Acta Com.*, vol. 6, no. 01, hlm. 198–, Apr 2021, doi: 10.24843/ac.2021.v06.i01.p17.
- [8] A. R. Koli, H. S. N. Lolonrian, dan V. Samara, "Efektivitas Peran BPN Dalam Pendaftaran Tanah Yang Kemudian Menimbulkan Persoalan Sertifikat Ganda (Studi Kasus Di Kantor Bpn Kota Kupang)," *Hakim J. Ilmu Huk. Dan Sos.*, vol. 1, no. 3, hlm. 180–192, Jul 2023, doi: 10.51903/hakim.v1i3.1238.
- [9] Hamidah, A. F., & Purwaningsih, S. B. (2024). Tanggung Gugat Penjualan Tanah Warisan Tanpa Seizin Ahli Waris yang Lain. *Indonesian Journal of Law and Justice*, 2(1), 11–11.
- [10] Badubbah, M. L. A., & Purwaningsih, S. B. (2024). Protecting Agricultural Land Rights Amidst Policy Challenges and Land Conversion. *Indonesian Journal of Law and Economics Review*, 19(3), 10–21070.
- [11] R. R. Phahlevy dan A. F. Azhari, "Pergeseran Paradigma Peradilan Tata Usaha Negara Di Indonesia Dan Belanda," *Arena Huk.*, vol. 12, no. 3, hlm. 576–591, 2019, Diakses: 27 Juli 2026. [Daring]. Tersedia pada: <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/437>
- [12] W. S. Dharma, S. Perdana, dan J. Moertiono, "Perlindungan Hukum Terhadap Data Pendaftaran Tanah Yang Dilakukan Secara Elektronik," *Leg. J. Huk.*, vol. 15, no. 1, hlm. 29–29, Jul 2023, doi: 10.33087/legalitas.v15i1.388.
- [13] R. Alfiani, "Visualisasi Data Pencapaian Upload Dokumen Pendaftaran Tanah di Kabupaten Karawang," *Innov. Res. Inform. Innov.*, vol. 4, no. 1, Mar 2022, doi: 10.37058/innovatics.v4i1.4612.
- [14] Aditya Christy H, "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Pertama Kali Untuk Hak Milik Melalui Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kecamatan Secang Kabupaten Magelang," Thesis, Universitas Gadjah Mada, Jogjakarta, 2018.
- [15] A. H. Butarbutar, M. Y. Lubis, S. Kalo, dan Sunarmi, "Transparansi Dan Akuntabilitas Dalam Kebijakan Penentuan Tarif Biaya Transportasi Dan Akomodasi Dalam Pendaftaran Tanah Pertama Kali Di Kantor Pertanahan Kabupaten Toba Samosir," *Locus J. Konsep Ilmu Huk.*, vol. 3, no. 1, hlm. 35–51, Mar 2023, doi: 10.56128/jkih.v3i1.40.

- [16] M. Aliyah, F. Wiryani, dan I. Anggraeny, “Pelaksanaan Pendaftaran Peralihan Hak atas Tanah Bekas Adat yang Belum Bersertifikat (Studi di Desa Ambit Kecamatan Waled Kabupaten Cirebon),” *Indones. Law Reform J.*, vol. 1, no. 2, hlm. 165–183, Jul 2021, doi: 10.22219/ilrej.v1i2.16947.
- [17] Hadjon, P. M., *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2015.
- [18] Hadjon, Philipus M, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: PT Bina Ilmu, 1987.
- [19] F. Hamamah, “Kebijakan Pemerintah Dalam Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kabupaten Cirebon,” *Focus J. Law*, vol. 3, no. 1, hlm. 11–15, Okt 2022, doi: 10.47685/focus.v3i1.311.
- [20] A. Gani dan M. Z. Abdullah, “Revitalisasi Pendaftaran Tanah Hak Guna Usaha Atas Tanah Perkebunan Kelapa Sawit di Kantor Pertanahan Kabupaten Muaro Jambi,” *Leg. J. Huk.*, vol. 14, no. 2, hlm. 353–353, Jan 2023, doi: 10.33087/legalitas.v14i2.379.
- [21] V. H. Elvina dan H. Hasni, “Penyelesaian atas Sertipikat Tanah Ganda Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Studi Putusan: Putusan Mahkamah Agung Nomor 1537 K/PDT/2018),” *J. Huk. Adigama*, vol. 2, no. 1, hlm. 1214–, Jul 2019, doi: 10.24912/adigama.v2i1.5280.
- [22] F. R. Hadziq dan M. Andri, “Kesadaran Hukum Masyarakat Dalam Rangka Pendaftaran Tanah,” *Justicia J.*, vol. 12, no. 1, hlm. 30–49, Mar 2023, doi: 10.32492/jj.v12i1.12103.
- [23] N. S. Febriyanti, S. E. Insanidya, U. O. Khamsa, S. Firliana, dan M. A. H. Fikri, “Trasnformasi Digital Pendaftaran Tanah sebagai Langkah Strategis Mewujudkan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah,” *Wathan J. Ilmu Sos. Dan Hum.*, vol. 3, no. 1, hlm. 132–147, Feb 2026, doi: 10.71153/wathan.v3i1.443.
- [24] N. S. Febriyanti, S. E. Insanidya, U. O. Khamsa, S. Firliana, dan M. A. H. Fikri, “Trasnformasi Digital Pendaftaran Tanah sebagai Langkah Strategis Mewujudkan Kepastian Hukum Hak Atas Tanah,” *Wathan J. Ilmu Sos. Dan Hum.*, vol. 3, no. 1, hlm. 132–147, Feb 2026, doi: 10.71153/wathan.v3i1.443.

Conflict of Interest Statement:

The author declares that the research was conducted in the absence of any commercial or financial relationships that could be construed as a potential conflict of interest.