

**Ranah Research**  
Journal of Multidisciplinary Research and Development  
082170743613 ranahresearch@gmail.com <https://jurnal.ranahresearch.com>

E-ISSN: 2655-0865



DOI: <https://doi.org/10.38035/rj.v7i6>  
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## Paradoks Digitalisasi Pelayanan Pertanahan: Analisis Kegagalan Implementasi Sistem Elektronik di Kota Bengkulu

Asrofi<sup>1</sup>, Rulinawaty<sup>2</sup>, Yumiati<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Magister Administrasi Publik. Universitas Terbuka, [mpk.its05@gmail.com](mailto:mpk.its05@gmail.com)

<sup>2</sup> Magister Administrasi Publik. Universitas Terbuka, [ruly@ecampus.ut.ac.id](mailto:ruly@ecampus.ut.ac.id)

<sup>3</sup> Magister Administrasi Publik. Universitas Terbuka, [yumi@ecampus.ut.ac.id](mailto:yumi@ecampus.ut.ac.id)

Corresponding Author: [mpk.its05@gmail.com](mailto:mpk.its05@gmail.com)<sup>1</sup>

**Abstract:** Digital transformation in public services in Indonesia continues to be intensified to improve bureaucratic efficiency and service transparency. One of the strategic implementations is the electronic land service policy launched by the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency. This study aims to analyze the implementation of the electronic land service policy in Bengkulu City, focusing on the phenomenon of hybridization as a form of local adaptation to the national digital system. This research uses a descriptive qualitative approach based on field studies, with the theoretical framework of policy implementation by Van Meter and Van Horn. Data were obtained through participatory observation, semi-structured interviews, and document analysis, which were analyzed using NVivo 12 Plus software. The results showed that policy implementation was partial and took place in a hybrid format, where digital and manual procedures ran side by side. The main factors causing hybridization included limitations in technological infrastructure, resistance from implementing agents, and low digital literacy among the community. In addition, suboptimal interagency communication and a lack of technical training further reinforced this hybrid practice. These findings confirm that hybridization is not a form of failure, but rather an adaptive solution to complex local realities. This study contributes to the development of policy implementation theory in the regional context and encourages the formulation of more contextual and inclusive digital public service strategies.

**Keyword:** Electronic Land Services, Policy Implementation, Policy Hybridization, Public Service Digitalization, Digital Bureaucracy

**Abstrak:** Transformasi digital dalam layanan publik di Indonesia terus digencarkan untuk meningkatkan efisiensi birokrasi dan transparansi pelayanan. Salah satu implementasi strategisnya adalah kebijakan layanan pertanahan elektronik yang diluncurkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Studi ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan layanan pertanahan elektronik di Kota Bengkulu, dengan fokus pada fenomena hybridisasi sebagai bentuk adaptasi lokal terhadap sistem digital nasional. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif berbasis studi lapangan, dengan kerangka teori implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn. Data diperoleh melalui observasi partisipatif, wawancara semi-struktur, dan analisis dokumentasi, yang

dianalisis menggunakan perangkat lunak NVivo 12 Plus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi kebijakan bersifat parsial dan berlangsung dalam format hybrid, di mana prosedur digital dan manual berjalan berdampingan. Faktor penyebab utama hybridisasi meliputi keterbatasan infrastruktur teknologi, resistensi agen pelaksana, serta rendahnya literasi digital masyarakat. Selain itu, komunikasi antarinstansi yang tidak optimal dan minimnya pelatihan teknis turut memperkuat praktik hibrida ini. Temuan ini menegaskan bahwa hybridisasi bukan bentuk kegagalan, tetapi solusi adaptif terhadap realitas lokal yang kompleks. Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pengembangan teori implementasi kebijakan dalam konteks daerah serta mendorong perumusan strategi pelayanan publik digital yang lebih kontekstual dan inklusif.

**Kata Kunci:** Layanan Pertanahan Elektronik, Implementasi Kebijakan, Hybridisasi Kebijakan, Digitalisasi Layanan Publik, Birokrasi digital

## PENDAHULUAN

Dalam satu dekade terakhir, transformasi digital telah menjadi prioritas dalam tata kelola pemerintahan di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia. Pemerintah Indonesia menganggap digitalisasi sebagai strategi untuk mempercepat birokrasi, memperluas akses pelayanan publik, dan meningkatkan transparansi serta akuntabilitas administratif (Dwiyanto, 2018; Nugroho, 2020). Salah satu bentuk nyatanya adalah implementasi layanan pertanahan elektronik oleh Kementerian ATR/BPN melalui Peraturan Menteri ATR/BPN No. 19 Tahun 2020. Tujuannya adalah untuk menyederhanakan birokrasi, mempercepat layanan, serta mengurangi praktik gratifikasi melalui sistem digital yang efisien dan minim interaksi langsung (Sutedi, 2021).

Namun, implementasi layanan pertanahan berbasis elektronik di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan teknis. Studi terdahulu menunjukkan bahwa digitalisasi pelayanan publik di Indonesia masih bersifat parsial, belum sepenuhnya menggantikan sistem manual yang sudah mengakar (Fitriani, 2022; Tambunan & Astuti, 2023). Keterbatasan infrastruktur TIK, rendahnya literasi digital, serta resistensi dari para pelaksana kebijakan menjadi hambatan utama. Dalam konteks daerah seperti Kota Bengkulu, berbagai kendala tersebut muncul dalam bentuk ketidaksesuaian antara desain kebijakan pusat dengan kondisi riil pelaksanaan.

Fenomena yang terjadi di Kota Bengkulu menunjukkan adanya kondisi hybrid dalam implementasi kebijakan—yaitu perpaduan antara sistem elektronik dan prosedur manual. Hal ini bukan sekadar cerminan keterlambatan modernisasi, melainkan bentuk respons adaptif terhadap realitas lokal. Hybridisasi terjadi karena lemahnya jaringan internet, kurangnya SDM terampil, dan budaya masyarakat yang masih terbiasa dengan layanan tatap muka. Seperti dikemukakan Mergel et al. (2019), model governance hybrid bisa menjadi solusi antara tuntutan modernisasi dan keterbatasan kapasitas institusional lokal.

Secara umum, solusi yang ditawarkan pemerintah pusat difokuskan pada penguatan infrastruktur digital dan reformasi kelembagaan. Kementerian ATR/BPN telah meluncurkan berbagai sistem seperti e-Land, e-Risalah, dan e-PPAT sebagai bagian dari integrasi layanan nasional (BPN, 2021). Beberapa daerah seperti Jakarta dan Surabaya berhasil menerapkan sistem ini dengan baik, didukung oleh infrastruktur dan SDM yang memadai (Putri & Amalia, 2023). Namun, replikasi kebijakan yang sukses di kota besar belum tentu berhasil di daerah dengan kondisi sosial dan ekonomi berbeda, seperti Kota Bengkulu.

Untuk itu, beberapa literatur menyarankan pendekatan berbasis partisipasi komunitas sebagai strategi pelengkap. Ansell dan Torfing (2014) serta Nabatchi dan Leighninger (2015) menekankan pentingnya melibatkan masyarakat bukan hanya sebagai pengguna akhir, melainkan sebagai mitra dalam perencanaan dan evaluasi kebijakan. Melalui pelibatan

komunitas dalam uji coba sistem, forum konsultasi digital, dan adaptasi standar pelayanan berbasis kebutuhan lokal, legitimasi dan keberhasilan kebijakan dapat ditingkatkan. Dalam konteks Bengkulu, di mana literasi digital masih rendah dan budaya pelayanan manual kuat, strategi ini sangat relevan.

Pendekatan hybrid governance mulai diterima dalam literatur akademik sebagai mekanisme adaptasi transisional yang efektif. Mergel et al. (2019) dan Thanh, N.H. (2021) menyatakan bahwa sistem hibrida yang dirancang secara inklusif dan fleksibel justru dapat meningkatkan efektivitas layanan. Dalam perspektif ini, hybridisasi bukanlah bentuk deviasi kebijakan, melainkan inovasi administratif yang menjembatani idealisme kebijakan digital dengan keterbatasan implementasi di lapangan.

Literatur mengenai implementasi kebijakan publik di Indonesia menyoroti pentingnya tidak hanya aspek teknologi, tetapi juga komunikasi antar organisasi, sikap pelaksana, serta kesesuaian antara regulasi pusat dan kondisi lokal (Widianingsih & Morrell, 2007; Dwiyanto, 2018). Dalam konteks ASN, pelatihan berkelanjutan sangat diperlukan agar pemahaman terhadap sistem digital meningkat. Harmonisasi antara aturan pusat dan realitas lokal merupakan faktor penentu keberhasilan digitalisasi layanan publik.

Studi mengenai implementasi layanan pertanahan digital di wilayah-wilayah non-metropolitan masih sangat terbatas. Sebagian besar fokus penelitian terdahulu adalah pada kota besar dengan dukungan infrastruktur kuat. Kurangnya kajian yang mengangkat dinamika pelaksanaan kebijakan di daerah seperti Bengkulu menimbulkan kesenjangan literatur. Terlebih, belum banyak studi yang mengangkat isu hybridisasi secara eksplisit sebagai variabel kunci dalam implementasi layanan digital.

Penelitian ini hadir untuk mengisi celah tersebut. Tujuan utama studi ini adalah menganalisis secara kritis dan mendalam bagaimana proses implementasi kebijakan layanan pertanahan secara elektronik berlangsung di Kota Bengkulu. Fokus penelitian diarahkan pada faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya hybridisasi, peran aktor pelaksana, serta pengaruh dari kondisi sosial, ekonomi, dan budaya lokal terhadap efektivitas kebijakan. Penelitian ini juga mengevaluasi bagaimana hybridisasi memberikan alternatif solusi terhadap keterbatasan struktural yang menghambat digitalisasi penuh.

Kebaruhan dari studi ini terletak pada cara pandang terhadap hybridisasi bukan sebagai kegagalan pelaksanaan, melainkan sebagai mekanisme adaptasi yang sah dan perlu diformalkan dalam kebijakan. Dengan mengacu pada teori implementasi Van Meter dan Van Horn (1975), studi ini berupaya mengembangkan pemahaman baru tentang bagaimana kebijakan nasional dapat dieksekusi secara kontekstual dan adaptif di tingkat lokal. Di saat yang sama, pendekatan hybrid governance dijadikan sebagai kerangka konseptual untuk menjelaskan dinamika interaksi antara birokrasi pusat dan pelaksana daerah.

Studi ini tidak hanya memberikan kontribusi teoretis bagi pengembangan kajian implementasi kebijakan di Indonesia, tetapi juga implikasi praktis bagi pembuat kebijakan. Dengan memahami bagaimana strategi adaptif seperti hybridisasi bekerja dalam konteks daerah, pemerintah pusat dapat merancang kebijakan yang lebih realistis dan berorientasi pada kebutuhan lokal. Selain itu, studi ini juga mendorong pentingnya pelibatan masyarakat dan penguatan komunikasi antarlembaga dalam mewujudkan transformasi digital yang inklusif dan berkelanjutan.

Secara geografis, ruang lingkup studi dibatasi pada layanan pertanahan di Kantor Pertanahan Kota Bengkulu. Fokus temporal diarahkan pada fase awal implementasi layanan elektronik, yaitu periode setelah diterbitkannya Permen ATR/BPN No. 19 Tahun 2020. Dengan demikian, studi ini mampu memberikan gambaran konkret mengenai dinamika awal pelaksanaan layanan digital dan tantangan implementatif yang menyertainya.

## METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif untuk mengeksplorasi implementasi kebijakan layanan administrasi pertanahan elektronik di Kota Bengkulu. Pendekatan ini dipilih untuk memahami konteks sosial, kelembagaan, dan dinamika kebijakan secara mendalam, tanpa bergantung pada pengujian hipotesis (Kimbal & Widiawati, 2015). Model Van Meter dan Van Horn (1975) digunakan sebagai kerangka teori utama dengan enam variabel: kejelasan standar dan tujuan, sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik pelaksana, lingkungan eksternal, dan sikap pelaksana.

Pengumpulan data dilakukan melalui triangulasi metode observasi, wawancara semi-terstruktur, dan dokumentasi. Observasi partisipatif (*verstehen*) memungkinkan peneliti memahami secara langsung konteks dan perilaku aktor. Wawancara dilakukan dengan pejabat BPN, PPAT, surveyor, tokoh masyarakat, dan organisasi sosial. Dokumentasi meliputi regulasi, laporan, dan dokumen audiovisual yang mendukung validitas data. Data primer diperoleh dari informan yang dipilih melalui teknik *purposive sampling* berdasarkan relevansi dan keterlibatan langsung dalam implementasi kebijakan. Kota Bengkulu terdiri dari 9 kecamatan dan 67 kelurahan. Total terdapat 36 responden: 1 kepala kantor BPN, 1 pejabat pengelola aset daerah, 9 PPAT/Notaris, 8 surveyor berlisensi, 9 dari organisasi sosial/keagamaan, dan 18 tokoh masyarakat.

Analisis data dilakukan dengan menggunakan perangkat lunak NVivo 12 Plus melalui tahapan coding terbuka, axial, dan selektif. Open coding digunakan untuk mengidentifikasi konsep kunci dari transkrip dan catatan lapangan. Axial coding menyusun keterkaitan antara kode menjadi tema yang mewakili variabel kerangka teori. Selective coding kemudian mengintegrasikan kategori inti untuk membangun proposisi teoritis. Fitur tambahan seperti matrix coding query, word frequency query, dan project map digunakan untuk mengeksplorasi pola dan relasi data.

Validitas data diperkuat melalui triangulasi metode, sumber, dan teori. Triangulasi metode membandingkan hasil dari observasi, wawancara, dan dokumentasi. Triangulasi sumber memverifikasi informasi antar informan yang berbeda, sementara triangulasi teori menempatkan temuan dalam perspektif konseptual implementasi kebijakan (Emzir, 2010; Bandur, 2016).

Peran NVivo 12 Plus sangat signifikan dalam meningkatkan akurasi dan transparansi analisis kualitatif. Fitur seperti node classification, comparative diagrams, framework matrices, dan visualisasi hubungan antartema (*relationship*) memperkaya pemaknaan terhadap dinamika kebijakan. Menurut Zamawe (2015) dan O'Neill (2013), NVivo mampu memperkuat keterlacakan proses analisis, mengorganisasi beragam data (teks, audio, gambar), dan memfasilitasi eksplorasi tematik yang kompleks.

Dengan menggabungkan kerangka teoritis yang kokoh, teknik pengumpulan data yang ketat, serta proses analisis yang sistematis, metodologi ini memberikan dasar yang kuat untuk memahami secara komprehensif tantangan dan peluang dalam implementasi kebijakan layanan pertanahan digital di konteks daerah yang terdesentralisasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Berikut adalah analisis data kualitatif berdasarkan tahapan Open Coding, Axial Coding, dan Selective Coding, yang disusun sesuai dengan kerangka model Van Meter dan Van Horn, serta dilengkapi dengan *query tools* (Matrix Coding, Word Frequency, Project Map, dan Framework Matrices):

### Open Coding

Open coding dilakukan dengan mengidentifikasi frasa, kutipan, atau konsep penting dari transkrip wawancara, observasi, dan catatan lapangan.

**Tabel 1. Open Coding**

| Kode                          | Deskripsi Frasa atau Gagasan                                                   |
|-------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| Layanan Elektronik            | Penggunaan aplikasi, sistem digital, dan hybridisasi layanan publik pertanahan |
| Keterbatasan Infrastruktur    | Masalah jaringan internet, peralatan digital yang tidak memadai                |
| Kompetensi SDM                | Pegawai tidak terbiasa dengan teknologi, kurang pelatihan                      |
| Sosialisasi Lemah             | Kurangnya penyuluhan kepada masyarakat dan pemangku kepentingan lokal          |
| Literasi Digital Masyarakat   | Kesulitan masyarakat dalam memahami sistem layanan digital                     |
| Ketergantungan Manual         | Masyarakat dan pegawai masih bergantung pada layanan manual                    |
| Ketiadaan SOP Teknis          | Tidak adanya panduan teknis yang memadai dari pusat                            |
| Koordinasi Antarlembaga Lemah | Hambatan integrasi dokumen karena perbedaan format atau proses antarinstansi   |
| Insentif Tidak Memadai        | Tidak ada insentif khusus bagi PPAT, notaris, atau surveyor                    |
| Sikap Adaptif Pelaksana       | Dukungan terhadap digitalisasi, tetapi masih merasa terbebani                  |

### Axial Coding

Tahap ini mengelompokkan open codes menjadi kategori tematik dan hubungan antar variabel, sesuai dimensi Van Meter & Van Horn:

**Tabel 2. Axial Coding**

| Kategori                               | Open Codes Terkait                                                                         |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------|
| Standar dan Tujuan Kebijakan           | Ketiadaan SOP Teknis, Kesulitan Implementasi, Target Tidak Tercapai, Interpretasi Aturan   |
| Sumber Daya Komunikasi Antarorganisasi | Kompetensi SDM, Keterbatasan Infrastruktur, Insentif Tidak Memadai                         |
| Karakteristik Agen Pelaksana           | Sosialisasi Lemah, Koordinasi Lemah, Kurangnya Mekanisme Formal                            |
| Kondisi Sosial, Ekonomi, Politik       | Sikap Adaptif Pelaksana, Kompetensi Variatif, Kurangnya Inovasi                            |
| Sikap Pelaksana                        | Literasi Digital Masyarakat, Ketergantungan Manual, Apatisme, Akses Teknologi Tidak Merata |
|                                        | Resistensi Terhadap Perubahan, Kecemasan Akan Teknologi, Kurangnya Motivasi                |

### Selective Coding

Dari axial coding, beberapa kategori utama ditetapkan dan disintesis menjadi proposisi konseptual, yaitu:

#### Proposisi utama:

*Keberhasilan implementasi hybridisasi layanan pertanahan di Kota Bengkulu sangat ditentukan oleh integrasi antara kesiapan infrastruktur digital, kapasitas sumber daya manusia, keberadaan panduan teknis operasional, serta komunikasi yang efektif antar pemangku kepentingan.*

#### Sub-Proposisi:

1. Ketidakhadiran SOP teknis dan lemahnya sosialisasi memperlambat adopsi layanan digital.
2. Keterbatasan SDM dan infrastruktur menjadi faktor penghambat utama dalam keberlanjutan kebijakan digital.
3. Komitmen pelaksana positif tetapi tidak didukung oleh sistem pelatihan dan dukungan operasional yang memadai.
4. Perbedaan literasi digital masyarakat menyebabkan kesenjangan dalam pemanfaatan layanan.

### Matrix Coding Query

Analisis *matrix coding* dilakukan untuk melihat relasi antar kategori dan informan, serta kecenderungan tema berdasarkan kelompok.

### Tabel 3. Matrix Coding Query

| Informan                          | Isu Dominan                                             |
|-----------------------------------|---------------------------------------------------------|
| Kepala Kantor Pertanahan          | SOP teknis, Koordinasi, Infrastruktur                   |
| Kepala Bidang Aset Daerah         | Sosialisasi, Integrasi Data, Literasi Pegawai           |
| PPAT & Notaris                    | Insentif, Akses Aplikasi, Dukungan Klien                |
| Surveyor Berlisensi               | Kesiapan SDM, Keterbatasan Data Digital, Koordinasi     |
| Yayasan Sosial & Tokoh Masyarakat | Literasi Digital, Ketergantungan Manual, Edukasi Publik |

## Word Frequency Query

Dari NVivo Word Count, kata-kata seperti *layanan*, *elektronik*, *masyarakat*, dan *kebijakan* mendominasi, menunjukkan fokus utama pada digitalisasi layanan dan persepsi publik. Kata-kata seperti *resistensi*, *dukungan*, *implementasi*, *sosialisasi*, dan *kompetensi* mengindikasikan isu implementatif dan kebutuhan penguatan kelembagaan. Hal ini bisa dilihat pada gambar berikut:



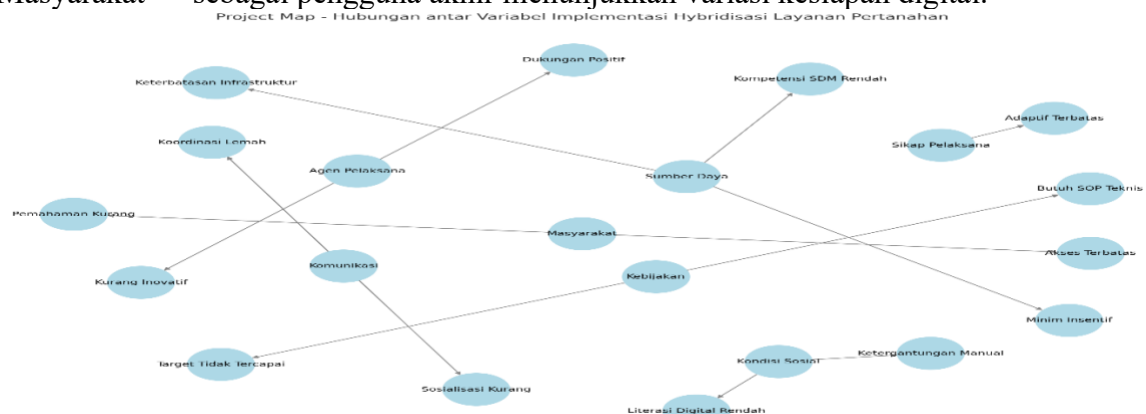
### Gambar 1. Word Frequency Query

## Project Map dan Framework Matrices

## 1. Project Map

Visualisasi ini menggambarkan keterkaitan antar aktor, variabel, dan tema utama:

- Kebijakan → dipahami oleh semua pelaksana, tetapi pelaksana teknis menghadapi kendala infrastruktur dan SOP.
- Koordinasi → hanya bersifat vertikal (pusat ke daerah), belum optimal secara horizontal (antarinstansi lokal).
- Masyarakat → sebagai pengguna akhir menunjukkan variasi kesiapan digital.



### Gambar 2. Project Map

## 2. Framework Matrices

Matriks ini digunakan untuk menyusun **tema per kategori informan**:

| Informan      | Standar Kebijakan | Sumber Daya        | Komunikasi     | Sikap Pelaksana | Masyarakat |
|---------------|-------------------|--------------------|----------------|-----------------|------------|
| Kepala Kantor | Butuh SOP         | Terbatas           | Cukup kuat     | Positif         | Belum siap |
| PPAT/Notaris  | Bisa Diakses      | Tidak Ada Insentif | Kurang Sinkron | Mendukung       | Variatif   |

| Informan         | Standar Kebijakan | Sumber Daya  | Komunikasi | Sikap Pelaksana | Masyarakat     |
|------------------|-------------------|--------------|------------|-----------------|----------------|
| Surveyor         | Tersedia Parsial  | Minim        | Terhambat  | Butuh Dukungan  | Belum familiar |
| Tokoh Masyarakat | Tidak Paham       | Tidak Dukung | Tidak Ada  | Bingung         | Belum terbiasa |

## Pembahasan

Penelitian ini bertujuan menggambarkan implementasi kebijakan layanan informasi pertanahan secara elektronik di Kota Bengkulu berdasarkan enam faktor utama dari model implementasi kebijakan Van Meter dan Van Horn (1975). Data dikumpulkan melalui wawancara terstruktur, observasi partisipatif, dan dokumentasi, yang dianalisis menggunakan NVivo 12 Plus. Dari 36 informan, diperoleh ragam persepsi, pengalaman, dan respons terhadap kebijakan ini.

Hasil awal menunjukkan bahwa pelaksanaan kebijakan cenderung belum mencapai konsistensi yang diharapkan. Implementasi secara elektronik masih bersifat parsial dan disertai dengan berbagai adaptasi lokal oleh pelaksana di tingkat teknis maupun administratif. Hal ini menguatkan temuan Rulinawaty (2023), bahwa hybridisasi dalam pelaksanaan kebijakan digital sering kali muncul sebagai bentuk respons adaptif terhadap keterbatasan struktural dan kapasitas aktor pelaksana.

### 1. Standar dan Tujuan Kebijakan

Sebagian besar informan menunjukkan pemahaman terhadap tujuan kebijakan, yakni efisiensi, transparansi, dan percepatan layanan. Namun, beberapa pelaksana teknis menyatakan bahwa petunjuk teknis dan operasional belum sepenuhnya sesuai dengan dinamika di lapangan. Hal ini sejalan dengan pendapat Sabatier dan Mazmanian (1980) yang menekankan pentingnya kejelasan dan koherensi kebijakan agar dapat diimplementasikan secara konsisten.

Temuan ini diperkuat oleh hasil Word Frequency Query (Gambar 1) yang menunjukkan dominasi kata “layanan”, “data”, dan “masyarakat”, menandakan adanya fokus yang kuat terhadap layanan publik, tetapi juga mengindikasikan tekanan birokrasi terhadap pelayanan, bukan pada penguatan sistem implementasi.

Hasil open coding dan axial coding menunjukkan bahwa ketidakhadiran SOP teknis menjadi hambatan utama dalam implementasi kebijakan hybridisasi layanan pertanahan. Meskipun kebijakan dipahami oleh pelaksana seperti Kepala Kantor Pertanahan dan PPAT, namun secara teknis, banyak prosedur yang membutuhkan interpretasi lebih lanjut karena belum terdokumentasi dalam panduan operasional.

***Temuan Matrix: Kepala Kantor menyebut perlunya SOP teknis, sementara PPAT merasa aturan cukup bisa diakses namun tidak seragam implementasinya.***

Ketiadaan petunjuk teknis menyebabkan perbedaan praktik antarinstansi dan membuat pelaksana ragu dalam mengambil keputusan administratif. Hal ini menyebabkan target kebijakan tidak tercapai secara optimal, dan standar layanan tidak konsisten di berbagai lapisan pelaksana.

### 2. Sumber Daya

Dalam aspek sumber daya, kendala utama adalah keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten di bidang teknologi informasi dan kurangnya dukungan anggaran untuk pengadaan peralatan serta pelatihan. Rulinawaty dkk (2022) menunjukkan bahwa keberhasilan kebijakan digital tidak hanya bergantung pada instrumen kebijakan, tetapi juga kesiapan sumber daya lokal. Pada Tree Map NVivo (Gambar 2), node “Sumber Daya”

tampil dominan, menunjukkan bahwa informan menempatkan faktor ini sebagai salah satu hambatan utama implementasi.

Sumber daya merupakan isu paling kritis. Data menunjukkan keterbatasan kompetensi SDM, kekurangan infrastruktur, dan tidak adanya insentif sebagai hambatan besar. Kepala Kantor Pertanahan dan Surveyor menyoroti keterbatasan teknologi dan minimnya pelatihan teknis, sementara PPAT mengeluhkan tidak adanya insentif, padahal beban kerja mereka meningkat.

***Temuan Matrix: Semua informan menunjukkan kondisi sumber daya yang terbatas, baik dari sisi teknologi maupun kapasitas SDM.***

Kurangnya dukungan anggaran juga berdampak langsung pada lambatnya digitalisasi data tanah yang menjadi syarat mutlak hybridisasi. Keterbatasan dokumen terdigitalisasi memperlambat proses layanan dan menambah beban kerja secara manual.

### 3. Komunikasi dan Aktivitas Pelaksanaan Antar Organisasi

Koordinasi antarinstansi terkait, seperti Kantor Pertanahan dan instansi pengelola aset daerah, belum berjalan secara optimal. Beberapa PPAT menyampaikan bahwa informasi mengenai prosedur digitalisasi kerap berubah tanpa sosialisasi yang memadai. Hal ini menimbulkan ketidaksinkronan data dan memperpanjang proses layanan. Dalam Matrix Coding Query (Gambar 3), terlihat bahwa komunikasi menjadi topik dominan yang diangkat oleh berbagai informan, khususnya dari kalangan PPAT dan notaris.

Temuan ini menguatkan argumentasi Pressman dan Wildavsky (1984) bahwa keterputusan komunikasi vertikal dan horizontal merupakan akar dari banyak kegagalan implementasi kebijakan publik. Hasil analisis menunjukkan bahwa komunikasi dan koordinasi masih belum optimal, terutama antarinstansi lokal (horizontal). Koordinasi vertikal (dari pusat ke daerah) lebih banyak dilakukan, namun sinergi antar lembaga teknis daerah (seperti Dinas Aset, Surveyor, dan PPAT) belum berjalan efektif.

***Temuan Matrix: Kepala Bidang Aset dan Surveyor menilai komunikasi masih terhambat, sementara PPAT menyebut koordinasi kurang sinkron.***

Tidak adanya mekanisme komunikasi formal dan lemahnya sosialisasi kebijakan kepada masyarakat menyebabkan kurangnya pemahaman atas prosedur digital. Komunikasi cenderung reaktif dan bergantung pada kegiatan formal seperti bimtek, bukan sebagai proses terstruktur dan sistematis.

### 4. Karakteristik Agen Pelaksana

Agen pelaksana secara umum memiliki **sikap positif terhadap digitalisasi**, namun **kompetensi teknis** dan **inisiatif inovasi** masih terbatas. Kepala Kantor dan PPAT mendukung kebijakan hybridisasi, tetapi keterbatasan dalam pelatihan, panduan teknis, serta ketidakterlibatan dalam penyusunan kebijakan menyebabkan pelaksana merasa terbebani.

Penelitian ini menemukan bahwa karakteristik agen pelaksana sangat mempengaruhi efektivitas pelaksanaan. Di satu sisi, terdapat pelaksana yang responsif dan adaptif terhadap teknologi baru; namun di sisi lain, terdapat juga kelompok yang menunjukkan resistensi karena keterbatasan keterampilan dan preferensi terhadap sistem manual. Sikap ini berkontribusi terhadap pola hybridisasi dalam pelaksanaan kebijakan, seperti yang dijelaskan oleh Mergel et al. (2019) bahwa model hibrida sering muncul di lingkungan yang kapasitas pelaksanaannya tidak merata.

***Temuan Matrix: Surveyor dan PPAT menunjukkan butuh dukungan teknis dan pelatihan, serta peran aktif dalam pengembangan SOP.***

Meskipun ada pemahaman terhadap tujuan kebijakan, kurangnya kreativitas dan kepemilikan terhadap kebijakan menyebabkan pelaksanaan cenderung administratif dan tidak responsif terhadap tantangan lokal.

## 5. Kondisi Sosial, Politik, dan Ekonomi

Lingkungan sosial dan politik turut membentuk persepsi terhadap kebijakan. Tokoh masyarakat dan yayasan sosial yang diwawancarai umumnya menyambut baik transformasi digital namun menyuarakan kekhawatiran terhadap eksklusi digital di kalangan warga yang tidak memiliki akses teknologi. Hal ini sesuai dengan temuan Rulinawaty (2019), yang menekankan pentingnya inklusivitas dalam desain layanan digital agar tidak menimbulkan kesenjangan baru dalam pelayanan publik.

Gambar 1 (Project Map) memperlihatkan keterkaitan erat antara faktor lingkungan sosial-politik dengan node sikap pelaksana dan sumber daya. Ini menunjukkan bahwa sikap aktor pelaksana tidak terlepas dari persepsi terhadap kondisi eksternal mereka, termasuk tekanan masyarakat dan ekspektasi politik. Kondisi sosial masyarakat sangat memengaruhi implementasi. **Literasi digital yang rendah, ketergantungan pada layanan manual, serta akses internet yang tidak merata** membuat banyak masyarakat kesulitan beradaptasi. Tokoh masyarakat menyebut banyak warga **bingung atau takut menggunakan aplikasi elektronik**.

***Temuan Matrix: Tokoh masyarakat menyatakan bahwa masyarakat belum siap, bahkan tidak memahami sistem digital.***

Secara ekonomi, pengguna dari kelompok menengah bawah dan lembaga sosial keagamaan tidak memiliki akses yang cukup ke infrastruktur teknologi. Secara politis, dukungan pemerintah daerah masih **belum maksimal**, terlihat dari lambatnya penyediaan infrastruktur dan pelatihan masyarakat.

## 6. Sikap Pelaksana

Sikap pelaksana terhadap kebijakan hybridisasi cukup **positif namun pasif**. Banyak yang mendukung kebijakan secara prinsip, namun **resistensi muncul karena beban kerja tambahan dan kurangnya keterampilan**. Beberapa pelaksana mengaku mengalami kesulitan teknis yang menyebabkan mereka lebih memilih jalur manual jika memungkinkan.

Sikap pelaksana terhadap kebijakan cukup beragam. Beberapa pelaksana bersikap proaktif dan berinovasi dengan merancang solusi lokal (seperti kombinasi sistem digital-manual), sementara sebagian lainnya menunjukkan resistensi. Temuan ini konsisten dengan teori implementasi yang menyatakan bahwa keberhasilan kebijakan sangat dipengaruhi oleh komitmen dan persepsi pelaksana (Van Meter & Van Horn, 1975; O'Toole, 2000).

Dalam visualisasi coding NVivo, node "Sikap Pelaksana" memiliki keterkaitan yang luas dengan hampir semua aktor, menunjukkan pentingnya dimensi subjektif dalam proses implementasi.

***Temuan Matrix: Sikap pelaksana digambarkan sebagai positif tapi belum adaptif sepenuhnya karena kurang pelatihan dan dukungan.***

Resistensi juga muncul dari rasa tidak percaya diri menggunakan sistem baru, ditambah tidak adanya insentif atau reward yang mendorong perubahan perilaku kerja.

## KESIMPULAN

Penelitian ini mengungkap bahwa implementasi kebijakan layanan informasi pertanahan secara elektronik di Kota Bengkulu belum sepenuhnya berjalan optimal. Berdasarkan analisis terhadap enam faktor implementasi dari model Van Meter dan Van Horn (1975), ditemukan bahwa kejelasan standar kebijakan, ketersediaan sumber daya, komunikasi antarorganisasi, karakteristik pelaksana, kondisi lingkungan sosial-politik, dan sikap pelaksana memiliki pengaruh signifikan terhadap efektivitas implementasi. Hambatan utama yang teridentifikasi meliputi kurangnya pelatihan teknis, keterbatasan infrastruktur pendukung, koordinasi antarlembaga yang lemah, serta resistensi dari sebagian pelaksana terhadap perubahan teknologi.

Hasil studi ini menegaskan bahwa implementasi kebijakan digital di tingkat daerah cenderung mengalami proses hybridisasi, yakni penggabungan antara sistem manual dan elektronik. Temuan ini memperkaya khazanah pengetahuan dalam kajian implementasi kebijakan digital, khususnya di sektor administrasi pertanahan, dengan menunjukkan bahwa keberhasilan tidak semata ditentukan oleh regulasi, melainkan oleh interaksi kompleks antara struktur, aktor, dan konteks lokal.

Rekomendasi dari penelitian ini mencakup: perlunya peningkatan kapasitas SDM melalui pelatihan berbasis teknologi informasi, penyusunan pedoman teknis yang lebih adaptif terhadap kondisi daerah, serta mekanisme komunikasi antarinstansi yang lebih integratif. Penelitian lanjutan disarankan untuk meninjau dinamika adaptasi kebijakan digital secara longitudinal dan membandingkan konteks daerah lain guna memperkuat generalisasi temuan.

## REFERENSI

- Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2014). *Public Innovation Through Collaboration and Design*. Routledge. [Taylor & Francis+10Roskilde Universitets forskningsportal+10Amazon+10](#)
- Bandur, A. (2019). Penelitian Kualitatif: Studi Multi-Disiplin Keilmuan dengan NVivo 12 Plus. Bogor: Penerbit Mitra Wacana Media.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- Dwiyanto, A. (2018). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Yogyakarta: UGM Press. [Universitas Indonesia Library+10UGM Digital Press+10](#)
- Emzir. (2010). Metodologi Penelitian Pendidikan: Kuantitatif dan Kualitatif. Jakarta: Rajawali Pers.
- i Fitriani, L. (2022). Pengaruh Kecerdasan Emosional Terhadap Hasil Belajar Matematika Siswa. *Journal of Math Tadris*, 2(2), 125-140.
- Kimbal, R. W. (2015). The design of ideal social capital for the development of traditional market in the mix-barter transaction in pasar blante kawangkoan. *International Journal of Applied Business Economic Research (IJABER)*, 13(7), 5703-5720.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), Article 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002> [ResearchGate+9SCIRP+9IMF+9](#)
- Nabatchi, T., & Leighninger, M. (2015). *Public Participation for 21st Century Democracy*. Jossey-Bass. <https://doi.org/10.1002/9781119154815> [Amazon+10Google Books+10ScienceGate+10](#)
- Nugroho, A. P., Fadilah, M. A. N., Wiratmoko, A., Azis, Y. A., Efendi, A. W., Sutiarso, L., & Okayasu, T. (2020, July). Implementation of crop growth monitoring system based on depth perception using stereo camera in plant factory. *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 542(1), 012068. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/542/1/012068>

- O'Neill, M. (2013). *The NVivo™ Toolkit: How to apply NVivo™ in your PhD for research and publishing success*. Melbourne, Australia: QSR
- O'Toole Jr, L. J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of public administration research and theory*, 10(2), 263-288.
- Pangilinan, G. A., Tambunan, A., & Astuti, E. D. (2023). Tokopedia e-commerce is being used to present opportunities for young business owners to succeed in the digital economy amid the pandemic. *Startupreneur Business Digital (SABDA Journal)*, 2(2), 182-191.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; Or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation* (Vol. 708). Univ of California Press.
- Rulinawaty, and Sofjan Aripin (2022), "Hybrid Government: Mixed and Hybrid Models of Public Service Delivery in Disadvantaged, Foremost and Outermost Regions" in *The 3rd International Conference on Governance, Public Administration, and Social Science (ICoGPASS)*, KnE Social Sciences, pages 1109–1123. [https:// doi: 10.18502/kss.v7i9.11001](https://doi.org/10.18502/kss.v7i9.11001)
- Rulinawaty, Andriyansah, Alwi, Mutmainnah, B., & Mawardi. (2021). *Hibridisasi Pelayanan Publik: Efektivitas Pelayanan Kesehatan di Puskesmas Provinsi Sulawesi Selatan*.
- Rulinawaty, Rulinawaty, et al. "'Orang Kampung", Pemasaran Digital, dan Kebijakan Publik: sebuah Tinjauan dan Agenda Penelitian. Studi Kasus : Pemasaran Tradisional Songko Recca." *Selaparang*, vol. 5, no. 1, 10 Dec. 2021, pp. 575-585, [https:// doi:10.31764/jpmb.v5i1.6509](https://doi.org/10.31764/jpmb.v5i1.6509).
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy studies journal*, 8(4), 538-560.
- Sutedi, A., Nursyaban, D., Mutiara, C., Sopia, D., Salam, D. R., Rahayu, D. N., ... & Kurniadi, D. (2021). Program Pelatihan Web Development untuk Komunitas Maya. *Jurnal PkM MIFTEK*, 2(1), 19-27.
- Thanh, N. H. (2021). Digital Transformation: Smart Strategy in Administrative Reform in Vietnam. *HighTech and Innovation Journal*, 2(4), 328–345. <https://doi.org/10.28991/hij-2021-02-04-06>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Widianingsih, I., & Morrell, E. (2007). *Participatory planning in Indonesia: Seeking a new path to democracy*. *Policy Studies*, 28(1), 1–15. <https://doi.org/10.1080/01442870601121320>
- Zamawe, F. C. (2015). The implication of using NVivo software in qualitative data analysis: Evidence-based reflections. *Malawi Medical Journal*, 27(1), 13– 15. <https://doi.org/10.4314/mmj.v27i1.4>
- Zevenbergen, J., De Vries, W., & Bennett, R. M. (Eds.). (2015). *Advances in responsible land administration*. CRC Press.