

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIPIKAT ELEKTRONIK DI KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN BEKASI (Studi Kasus Pada Pelayanan Sertipikat Elektronik Hak Milik)

Arifin¹

¹Afiliasi: Program Magister Administrasi dan Kebijakan Publik, Universitas Pasundan,
Bandung, Indonesia, Indonesia, arifinhebat@gmail.com

ABSTRAK

Transformasi sertifikat tanah dari dokumen fisik menjadi dokumen elektronik menjanjikan pelayanan yang lebih tertib, aman, dan efisien, tetapi efektivitasnya bergantung pada kesiapan administrasi dan organisasi pelaksana. Penelitian ini bertujuan menganalisis implementasi kebijakan Sertipikat Elektronik Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, mengidentifikasi faktor pendukung dan penghambat, serta merumuskan prioritas optimalisasi pelayanan. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain studi kasus. Data diperoleh melalui wawancara terhadap sepuluh informan yang dipilih secara purposif, empat observasi lapangan pada Juli 2026, dan dokumentasi pelayanan. Analisis dilakukan dengan kondensasi data, penyajian data, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan berdasarkan empat dimensi implementasi kebijakan Edwards III. Hasil menunjukkan bahwa kebijakan telah dijalankan melalui komunikasi berlapis, penggunaan sistem elektronik, komitmen aparatur, serta pembagian tugas dan dukungan Gugus Tugas Layanan Prioritas (GTLP). Namun, pelaksanaan belum sepenuhnya optimal akibat ketidaksesuaian Buku Tanah dan Surat Ukur, ketidakmerataan kompetensi, gangguan sistem, koordinasi lintas-unit yang membutuhkan waktu, serta terbatasnya keterlacakan status dan kejelasan koreksi berkas bagi pengguna. Temuan utama menempatkan kualitas data sebagai fondasi, koordinasi sebagai penghubung, teknologi sebagai penguat, dan kepastian informasi sebagai keluaran pelayanan yang menentukan kepercayaan. Optimalisasi perlu mengintegrasikan validasi data berbasis risiko, pelatihan menurut fungsi, pengelolaan kasus lintas-unit, pelacakan status, dan indikator kinerja yang menilai kualitas selain jumlah terbitan.

Kata kunci: implementasi kebijakan; sertipikat elektronik; hak milik; kualitas data; pelayanan publik digital

ABSTRACT

The transition from paper-based land certificates to electronic documents is expected to improve the security, administrative integrity, and efficiency of land services. Its actual performance, however, depends on organizational readiness and the quality of underlying land records. This study examines the implementation of electronic freehold land certificate policy at the Bekasi Regency Land Office, identifies enabling and constraining factors, and formulates service improvement priorities. A qualitative case-study design was employed, drawing on interviews with ten purposively selected informants, four field observations in July 2026, and administrative documentation. Data were analyzed through condensation, display, and conclusion drawing and verification, using Edwards III's four implementation dimensions. The findings indicate that the policy is operating through layered communication, electronic workflows, staff commitment, formal division of responsibilities, and a Priority Service Task Force (GTLP). Nevertheless, implementation remains uneven because of inconsistencies between land registers and survey documents, variations in staff competence, system disruptions, cross-unit coordination delays, and insufficient visibility of application status and correction requirements. The study identifies land-data quality as the foundation of implementation,

coordination as the connecting mechanism, technology as an enabling instrument, and predictable service information as a key driver of public trust. Improvement requires risk-based data validation, role-specific capacity building, accountable inter-unit case handling, application-status tracking, and performance indicators that measure data quality and rework alongside output volume.

Keywords: *policy implementation; electronic land certificates; freehold title; data quality; digital public services*

1. PENDAHULUAN

Digitalisasi administrasi pertanahan merupakan salah satu agenda penting reformasi pelayanan publik karena tanah bukan sekadar objek pencatatan administratif, melainkan juga sumber kepastian hak, aset ekonomi, dan kebutuhan sosial masyarakat. Pendaftaran tanah melibatkan data fisik, data yuridis, arsip, riwayat peralihan, serta penilaian terhadap keabsahan dokumen. Oleh sebab itu, transformasi digital tidak cukup dilakukan dengan mengganti keluaran kertas menjadi berkas elektronik; perubahan juga harus menjamin validitas informasi dan keberlanjutan perlindungan hak pemegang tanah. Regulasi mengenai penerbitan dokumen elektronik dalam kegiatan pendaftaran tanah telah ditetapkan melalui Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 2023. Ketentuan tersebut menegaskan kebutuhan sistem yang andal dan aman dalam kegiatan pendaftaran tanah, pemeliharaan data, pencatatan perubahan, dan alih media (Kementerian ATR/BPN, 2023).

Dari perspektif administrasi publik, penggunaan sistem elektronik membuka peluang peningkatan keterlacakan proses, efisiensi penanganan berkas, dan konsistensi pencatatan, tetapi pada saat yang sama menghadirkan masalah tata kelola data, literasi digital, keamanan, dan kapasitas organisasi. Adinegoro (2023) menempatkan transformasi digital layanan pertanahan sebagai perubahan proses pelayanan, sedangkan Masri dan Hirwansyah (2023) menekankan hubungan kebijakan sertipikat elektronik dengan kepastian hukum. Penelitian mengenai aplikasi Sentuh Tanahku di Bengkulu memperlihatkan relevansi akses informasi pelayanan bagi implementasi pemerintahan digital (Kayati et al., 2025). Studi di Bintan menunjukkan bahwa sosialisasi dan kualitas data elektronik masih perlu diperkuat agar penerapan kebijakan tidak berhenti pada adopsi teknologi (Satryadin et al., 2025). Penelitian tentang penerbitan sertipikat elektronik di Kota Bandung juga menunjukkan pentingnya komunikasi yang menjangkau kelompok pengguna secara langsung, bukan hanya melalui media digital (Tamba et al., 2025).

Kabupaten Bekasi memiliki konteks implementasi yang relevan sekaligus menantang. Menurut paparan Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi tahun 2026, wilayah kerja meliputi 23 kecamatan, 180 desa, dan tujuh kelurahan, dengan estimasi 1.523.188 bidang tanah. Pelayanan didukung 212 pegawai dan berhubungan dengan 341 Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Selama Januari–Mei 2026 tercatat 81.781 permohonan pelayanan pertanahan. Besarnya cakupan wilayah, banyaknya aktor, dan intensitas permohonan menyebabkan penyediaan data elektronik tidak dapat dilepaskan dari dinamika pelayanan rutin (Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi, 2026).

Dokumen yang sama mencatat 1.514.693 Buku Tanah, sementara data yang dinyatakan siap elektronik berjumlah 1.001.638 dan Buku Tanah layanan elektronik berjumlah 394.887. Ketiga indikator tersebut memiliki pengertian yang berbeda dan tidak dapat diperlakukan sebagai tahapan yang otomatis setara. Data yang telah disiapkan belum tentu telah dipakai pada layanan elektronik; sebaliknya, keberadaan arsip dalam format digital belum dengan sendirinya memastikan kesesuaian antara identitas, luas, nomor bidang, riwayat hak, Buku Tanah, dan Surat Ukur. Jarak antara basis dokumen dan pelaksanaan layanan menunjukkan bahwa kesiapan data merupakan persoalan organisasi sekaligus teknis.

Fokus penelitian dibatasi pada Sertipikat Elektronik Hak Milik. Pembatasan ini diperlukan karena berbagai jenis hak atas tanah mempunyai subjek, prosedur, dan kompleksitas hukum yang berbeda. Pada Hak Milik, perubahan dokumen menyangkut kepemilikan masyarakat secara langsung sehingga akurasi data, kejelasan prosedur koreksi, keamanan dokumen, dan kepastian pelayanan memiliki arti yang sangat penting. Dengan berfokus pada satu jenis hak, pengamatan terhadap rantai kerja, kewenangan, dan pengalaman pengguna dapat dilakukan secara lebih mendalam.

Kajian terdahulu terutama membahas kendala komunikasi, infrastruktur, sumber daya, dan penerimaan inovasi di wilayah lain (Prasetyo & Saefudin, 2023; Rahayu & Hujrman, 2025; Satryadin et al., 2025; Tamba et al., 2025). Penelitian ini memperluas pembahasan tersebut melalui studi kasus Bekasi dengan menempatkan hubungan antara kualitas data historis, kapasitas kerja aktual, mekanisme koordinasi Gugus Tugas Layanan Prioritas (GTLP), dan keterlacakan status layanan sebagai satu kesatuan analitis. Kebaruan yang diajukan bukan model statistik baru, melainkan sintesis proses implementasi: pelayanan elektronik menjadi efektif apabila kesiapan data dan koordinasi birokrasi dapat diterjemahkan menjadi kepastian tindakan dan informasi bagi pengguna.

Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini menjawab tiga pertanyaan: bagaimana kebijakan diimplementasikan menurut dimensi komunikasi, sumber daya, disposisi, dan struktur birokrasi; faktor apa yang mendukung serta menghambat implementasi; dan bagaimana prioritas optimalisasi yang relevan bagi Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi. Ketiganya sekaligus menjelaskan bahwa keberhasilan kebijakan tidak seharusnya direduksi menjadi jumlah sertipikat yang diterbitkan.

2. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Implementasi kebijakan publik

Implementasi kebijakan merupakan proses menerjemahkan keputusan pemerintah menjadi prosedur, keputusan operasional, dan pelayanan yang dapat dirasakan oleh kelompok sasaran. Edwards III (1980) mengemukakan empat dimensi yang saling berkaitan, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi pelaksana, dan struktur birokrasi. Komunikasi menuntut transmisi, kejelasan, dan konsistensi informasi. Sumber daya meliputi aparatur, informasi, kewenangan,

dan fasilitas. Disposisi menunjuk pada kemauan, komitmen, dan orientasi pelaksana. Struktur birokrasi mencakup prosedur operasional serta pembagian dan hubungan kewenangan.

Keempat dimensi tersebut dipakai sebagai kerangka pembacaan, bukan daftar faktor yang berdiri sendiri. Kebijakan yang disampaikan dengan baik tidak dapat diterapkan apabila dokumen pendukung bermasalah. Petugas yang berkomitmen juga tidak dapat mengambil keputusan apabila kewenangannya terpisah dari unit yang memiliki data sumber. Sebaliknya, prosedur kerja yang jelas tidak menjamin pengalaman pelayanan yang baik jika masyarakat tidak dapat memperoleh status berkasnya. Karena itu, keterkaitan antardimensi menjadi pusat pembahasan studi ini.

2.2 Pemerintahan digital dan sertipikat elektronik

Pemerintahan digital memanfaatkan teknologi informasi untuk mendukung pengelolaan data dan penyediaan pelayanan. Dalam konteks pertanahan, konsekuensinya melampaui pengadaan aplikasi. Arsip harus dapat ditelusuri, hak akses harus dijaga, prosedur pemeriksaan harus dapat dipertanggungjawabkan, dan pengguna membutuhkan informasi yang mudah dimengerti. Hasil penelitian Hidayah et al. (2024) dan Syafitri et al. (2024) menunjukkan bahwa kesiapan regulasi, infrastruktur, aparatur, dan komunikasi menjadi isu penting dalam perubahan layanan pertanahan. Andari dan Mujiburohman (2023) turut menekankan bahwa aspek hukum perlu mengikuti perkembangan pelayanan sertipikat elektronik.

Sertipikat elektronik berkedudukan sebagai hasil proses administrasi yang membutuhkan keterhubungan data fisik dan data yuridis. Perubahan media tidak mengurangi pentingnya kehati-hatian verifikasi, sebab kesalahan pada sumber informasi dapat terbawa ke dokumen hasil penerbitan. Pada saat yang sama, pelayanan digital idealnya memungkinkan catatan proses dan perkembangan permohonan dipantau secara lebih sistematis. Dengan demikian, manfaat teknologi harus diukur melalui kualitas proses dan pengalaman pengguna, tidak hanya keberadaan dokumen elektronik (Masri & Hirwansyah, 2023; Satryadin et al., 2025).

2.3 Kerangka analitis penelitian

Penelitian menempatkan empat dimensi Edwards III sebagai penjelas proses implementasi. Di dalam dimensi sumber daya, kualitas data pertanahan diperlakukan sebagai sumber daya substantif yang menentukan kelayakan penerbitan. Pada dimensi struktur birokrasi, koordinasi antarunit serta GTLP diperlakukan sebagai mekanisme penyambung kewenangan. Dimensi komunikasi kemudian dinilai hingga tingkat keluaran informasi kepada pemohon: apakah status dan koreksi memungkinkan tindakan yang tepat. Kerangka ini memungkinkan penelitian membedakan *output* administratif berupa terbitnya sertipikat dari *outcome* pelayanan berupa keterlacakan, kepastian proses, dan kepercayaan pengguna.

3. METODOLOGI PENELITIAN

Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus pada implementasi Sertipikat Elektronik Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi. Unit analisisnya adalah proses kebijakan di tingkat organisasi pelayanan, meliputi penerimaan berkas, pemeriksaan dan validasi data, operasi sistem, koordinasi antarunit, serta pengalaman PPAT dan masyarakat. Pendekatan ini dipilih untuk memahami mengapa tahapan yang secara formal sama dapat menghasilkan pengalaman pelayanan berbeda ketika kondisi arsip, beban kerja, dan keandalan sistem tidak seragam.

Sepuluh informan dipilih secara *purposive sampling* berdasarkan peran dan pengetahuannya mengenai kebijakan. Tiga informan kunci terdiri atas kepala kantor, kepala seksi penetapan hak dan pendaftaran, serta koordinator/penanggung jawab GTLP. Tiga informan utama meliputi anggota GTLP/petugas validasi, petugas loket, dan operator sistem. Empat informan pendukung berasal dari dua PPAT dan dua masyarakat pengguna layanan. Komposisi tersebut memungkinkan penelusuran hubungan antara arahan pimpinan, pelaksanaan teknis, dan pengalaman pengguna.

Data primer diperoleh melalui wawancara semi-terstruktur dan observasi. Empat observasi dilaksanakan pada 6, 15, 21, dan 22 Juli 2026, mencakup loket pada kondisi sibuk dan normal, meja informasi, operator, validasi data, serta koordinasi antarseksi. Data sekunder berupa paparan instansi, statistik pelayanan, peraturan, serta dokumen kebijakan dan penelitian terdahulu. Observasi digunakan untuk membaca pola kerja dan membandingkan pernyataan informan dengan praktik, bukan untuk menghitung frekuensi atau mengestimasi kecepatan layanan secara statistik.

Analisis menggunakan alur interaktif Miles et al. (2014): kondensasi data, penyajian data dalam narasi dan matriks tematik, serta penarikan dan verifikasi kesimpulan. Tema awal disusun menurut empat dimensi Edwards III, lalu dikembangkan menjadi faktor pendukung, faktor penghambat, upaya optimalisasi, dan sintesis temuan. Pemeriksaan silang dilakukan terhadap keterangan informan dari fungsi yang berbeda, catatan observasi, dan dokumentasi. Nama informan dinyatakan dengan kode I-1 sampai I-10 sebagaimana terdapat dalam tesis. Karena desainnya studi kasus kualitatif, hasil penelitian ditafsirkan untuk memahami mekanisme implementasi pada lokasi penelitian, bukan untuk menggeneralisasi persentase pengalaman seluruh pemohon.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Konteks layanan dan kesiapan data

Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi melaksanakan layanan elektronik dalam lingkungan administratif berskala besar. Tabel 1 menampilkan indikator yang paling relevan dengan beban organisasi dan kesiapan data. Jumlah permohonan selama lima bulan awal 2026 mengilustrasikan intensitas layanan, sedangkan jumlah Buku Tanah dan data siap elektronik

menggambarkan pekerjaan penataan basis dokumen. Kedua kelompok angka tersebut bersifat kontekstual; statistik agregat tidak dapat langsung ditafsirkan sebagai tingkat keberhasilan khusus penerbitan Hak Milik.

Tabel 1. Konteks organisasi dan kesiapan data pelayanan pertanahan tahun 2026

Indikator	Nilai	Implikasi
Wilayah kerja	23 kecamatan; 180 desa; 7 kelurahan	Cakupan pelayanan dan kebutuhan komunikasi luas.
Estimasi bidang tanah	1.523.188 bidang	Basis objek pelayanan pertanahan berskala besar.
Pegawai / PPAT	212 pegawai / 341 PPAT	Pelayanan melibatkan aparatur dan mitra eksternal.
Permohonan Jan–Mei 2026	81.781 permohonan	Menunjukkan intensitas beban layanan umum.
Jumlah Buku Tanah	1.514.693	Basis dokumen yang memerlukan penataan dan pemeliharaan.
Data siap elektronik	1.001.638	Kesiapan data belum mencakup seluruh Buku Tanah.
Buku Tanah layanan elektronik	394.887	Pemanfaatan layanan elektronik berbeda dari penyiapan data.

Sumber: Paparan Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi (2026), diolah kembali; data agregat tidak khusus Hak Milik.

Perbedaan antara jumlah seluruh Buku Tanah, data siap elektronik, dan Buku Tanah layanan elektronik memperlihatkan bahwa tahapan penyiapan dan pemanfaatan layanan tidak identik. Dokumen historis dengan kualitas berbeda-beda masih membutuhkan pencocokan informasi antara arsip, Surat Ukur, data fisik, dan data yuridis. Ketika semua unsur sesuai, pencarian dan penelusuran berkas dapat berjalan lebih tertib. Sebaliknya, perbedaan identitas, luas, nomor bidang, atau riwayat hak menuntut penanganan tambahan sebelum dokumen elektronik boleh diterbitkan. Hal ini menegaskan bahwa transformasi elektronik sekaligus membuka pekerjaan audit dan pembenahan data lama.

4.2 Komunikasi: dari sosialisasi menuju informasi yang dapat ditindaklanjuti

Informasi kebijakan telah disampaikan melalui rapat pimpinan, pengarahan teknis, *briefing*, grup kerja, pendampingan, dan koordinasi kasus. Komunikasi dengan PPAT dilakukan melalui forum dan pemberitahuan pelayanan, sedangkan masyarakat memperoleh informasi dari loket, PPAT, media informasi, serta kanal digital. Saluran yang beragam membantu transmisi kebijakan, tetapi kedalaman dan ketepatan informasi belum selalu setara. Petugas loket terutama menjelaskan persyaratan dan langkah permohonan; unit teknis memiliki informasi lebih rinci mengenai alasan suatu berkas belum dapat diteruskan. Perbedaan akses tersebut dapat membuat pengguna merasa memperoleh keterangan yang tidak konsisten.

Temuan penting bukan terutama kekurangan sarana sosialisasi, melainkan kualitas informasi yang bisa digunakan pengguna untuk bertindak. Koreksi umum seperti “data belum sesuai”

tidak menjelaskan unsur yang harus diperbaiki, dokumen pendukung, atau unit penanggung jawab. Dalam konteks ini, keterlibatan PPAT sebagai penghubung administrasi dan komunikasi harus ditunjang kejelasan instruksi dari instansi pelayanan (Kanza et al., 2024). Kondisi ini meningkatkan kemungkinan pengajuan ulang tanpa penyelesaian masalah yang sesungguhnya. Keterlacakan status juga menjadi kebutuhan nyata: pengguna ingin mengetahui apakah berkas berada pada pemeriksaan awal, menunggu validasi, membutuhkan koreksi, atau telah selesai. Salah satu PPAT menegaskan: “Masyarakat masih dapat menerima proses yang lebih lama jika mengetahui alasannya” (wawancara I-7, 7 Juli 2026). Dengan demikian, komunikasi efektif perlu diukur melalui kejelasan koreksi dan kepastian tindak lanjut, bukan jumlah media atau kegiatan sosialisasi saja.

Penjelasan tersebut mengembangkan dimensi komunikasi Edwards III (1980) ke ranah pengalaman pelayanan. Transmisi dan konsistensi kebijakan pada tingkat internal belum memadai jika tidak diterjemahkan menjadi informasi yang dapat dimengerti oleh pemohon. Temuan ini juga mendukung hasil studi Tamba et al. (2025) tentang pentingnya perluasan komunikasi kebijakan, dengan penekanan tambahan bahwa kualitas pesan teknis dan status berkas sama pentingnya dengan jangkauan komunikasi.

4.3 Sumber daya: kualitas data lebih menentukan daripada sekadar ketersediaan aplikasi

Dari sisi sumber daya, aparatur, operator, perangkat komputer, pemindai, jaringan, dan aplikasi telah tersedia serta digunakan. Akan tetapi, jumlah pegawai secara keseluruhan tidak identik dengan kapasitas yang tersedia pada waktu tertentu. Ketika antrian meningkat, pekerjaan reguler berlangsung bersamaan dengan validasi data, atau sistem melambat, kapasitas efektif menurun. Observasi 6 Juli 2026 menunjukkan pelayanan yang lebih padat dan penggunaan sebagian fasilitas secara bergantian; pengamatan pada 15 Juli menunjukkan kondisi lebih terkendali. Pada 21 Juli, proses operator dan validasi memperlihatkan pentingnya pengecekan berkas yang tidak sepenuhnya sesuai dengan data digital. Variasi ini memperkuat penilaian bahwa kecukupan sumber daya merupakan kondisi dinamis, bukan angka statis.

Hambatan terpenting adalah kualitas data sumber. Buku Tanah, Surat Ukur, riwayat hak, serta dokumen pendukung dari periode yang berbeda tidak selalu memiliki keterhubungan yang sama baiknya. Ketidaksesuaian nama, luas, nomor bidang, hasil pemindaian, atau riwayat dapat membuat operator menghentikan alur untuk meminta pemeriksaan ulang. Aplikasi mampu memproses dan menelusuri data yang tersedia, tetapi tidak dengan sendirinya menentukan mana isi dokumen yang benar ketika terdapat pertentangan. Karena itu, kompetensi petugas harus memadukan pemahaman substansi pertanahan, kecakapan digital, dan kemampuan berkoordinasi.

GTLP berperan memusatkan perhatian pada kasus prioritas, memetakan persoalan, menghubungkan petugas, dan mengawal tindak lanjut. Namun, anggota GTLP juga memiliki beban pelayanan reguler dan tidak mengambil alih kewenangan substansi dari seksi terkait.

Seperti dijelaskan koordinatonya, “GTLP membantu karena pekerjaan dapat dipantau melalui satu koordinasi” (wawancara I-3, 6 Juli 2026). Kekuatan GTLP terletak pada integrasi kerja, bukan penciptaan sumber daya baru. Agar dampaknya berkelanjutan, penyelesaian kasus perlu didokumentasikan sebagai pengetahuan organisasi dan diintegrasikan dalam prosedur unit reguler.

Hasil ini selaras dengan kajian kesiapan layanan pertanahan digital yang menekankan kebutuhan infrastruktur dan aparatur (Syafitri et al., 2024; Hidayah et al., 2024), tetapi memperjelas posisi khusus data yuridis dan fisik sebagai sumber daya substantif. Pengadaan teknologi tanpa strategi validasi data dapat mempercepat perpindahan dokumen tetapi tidak otomatis mempercepat penyelesaian persoalan hukumnya.

4.4 Disposisi pelaksana: kehati-hatian sebagai komitmen pada kepastian hak

Wawancara menggambarkan bahwa aparatur pada umumnya menerima arah digitalisasi. Keraguan pada masa transisi lebih banyak berkaitan dengan risiko kesalahan input, perubahan kebiasaan, dan perlunya adaptasi terhadap prosedur baru daripada penolakan terbuka terhadap kebijakan. Pendampingan dan pengalaman menangani kasus meningkatkan penerimaan serta kemampuan mengoperasikan sistem. Namun, komitmen tidak tepat diterjemahkan semata-mata sebagai kemampuan menyelesaikan berkas secepat mungkin.

Dalam layanan Hak Milik, petugas yang menunda proses ketika identitas, luas bidang, atau Surat Ukur belum sesuai justru sedang menjaga kepastian hak masyarakat. Informan I-4 menegaskan prinsip untuk “tidak menebak data yang belum jelas” (wawancara 6 Juli 2026). Tindakan tersebut merupakan bentuk integritas sepanjang disertai pemeriksaan ulang, pencatatan masalah, konsultasi kepada pihak berwenang, dan pemberian penjelasan kepada pengguna. Sebaliknya, penahanan berkas tanpa penanggung jawab dan batas tindak lanjut dapat mengubah kehati-hatian menjadi ketidakpastian administratif.

Kondisi antrean juga memengaruhi kualitas hubungan petugas dan masyarakat. Pada jam sibuk, penjelasan cenderung lebih singkat, meskipun pelayanan tetap berlangsung. Penelitian ini karena itu membaca disposisi sebagai perpaduan kepatuhan, tanggung jawab terhadap kualitas data, kemampuan belajar, dan empati. Pendekatan ini memperluas pembacaan disposisi dalam model Edwards III (1980), terutama untuk layanan yang konsekuensi kesalahan dokumennya dapat berdampak panjang.

4.5 Struktur birokrasi: fragmentasi dan kebutuhan mekanisme eskalasi

Pembagian peran Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi pada dasarnya telah tersedia: loket memeriksa penerimaan dan informasi awal; Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran menangani data yuridis dan substansi hak; Seksi Survei dan Pemetaan menangani data fisik dan Surat Ukur; operator menjalankan proses elektronik; sedangkan GTLP membantu koordinasi kasus prioritas. Prosedur dan pemeriksaan berjenjang menjaga tanggung jawab formal setiap fungsi, tetapi kasus yang memerlukan konfirmasi lintas-seksi dapat tertahan apabila jalur keputusan tidak cukup jelas.

Salah satu contoh adalah perbedaan informasi antara Buku Tanah dan Surat Ukur. Operator tidak dapat memutuskan secara sepihak koreksi substansi; petugas loket juga tidak memiliki semua dokumen teknis untuk menjelaskan masalah. Tanpa klasifikasi kendala, catatan pemeriksaan, penanggung jawab, dan batas tindak lanjut, berkas berisiko berpindah antarfungsi tanpa kepastian penyelesaian. GTLP mengurangi fragmentasi dengan memantau masalah lintas-unit, tetapi keberadaannya tetap perlu diarahkan untuk memperkuat koordinasi rutin, bukan membangun jalur paralel yang menggantikan kewenangan formal.

Secara teoritis, hambatan struktur birokrasi pada kasus ini tidak hanya berupa SOP yang panjang. Fragmentasi muncul pada ruang pertemuan kewenangan ketika satu kasus membutuhkan tindakan dari beberapa unit sekaligus. Oleh karena itu, penyederhanaan pelayanan harus dimulai dari kemampuan mengalihkan masalah kepada unit yang tepat dan mendokumentasikan keputusan secara konsisten. Hal ini mempertegas keterkaitan antara struktur birokrasi, sumber daya data, dan komunikasi status kepada pemohon.

4.6 Sintesis temuan dan kontribusi analitis

Keempat dimensi implementasi membentuk kondisi yang saling bergantung. Komunikasi menyediakan arahan dan kepastian informasi; sumber daya memungkinkan pemeriksaan dan pemrosesan; disposisi menjaga ketelitian dan akuntabilitas; sedangkan struktur birokrasi menghubungkan pekerjaan antarunit. Tabel 2 menyajikan sintesis dari temuan wawancara, observasi, dan dokumentasi. Sintesis ini juga memperlihatkan bahwa implementasi telah berjalan tetapi efektivitasnya bersyarat pada karakteristik berkas serta kondisi pelayanan.

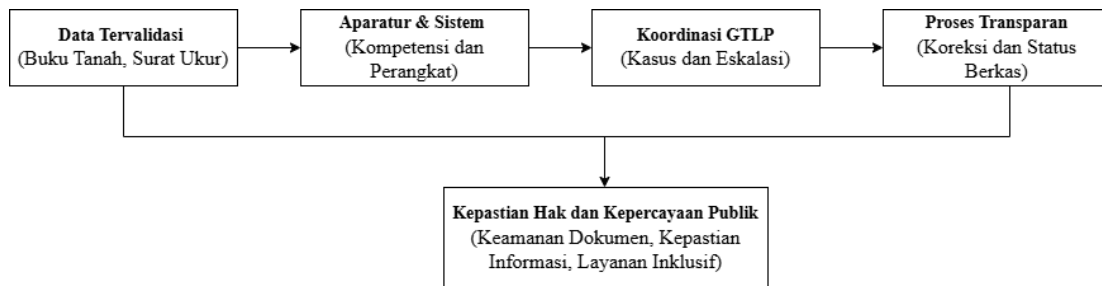
Tabel 2. Sintesis implementasi berdasarkan model Edwards III

Dimensi	Bukti empiris utama	Makna analitis
Komunikasi	Saluran internal dan PPAT tersedia; koreksi dan status untuk pengguna belum selalu spesifik.	Penyampaian arahan harus menjadi informasi yang dapat ditindaklanjuti.
Sumber daya	Aparatur, fasilitas, dan GTLP tersedia; kesiapan data serta kapasitas pada jam sibuk belum seragam.	Data fisik dan yuridis merupakan sumber daya substantif.
Disposisi	Aparatur menerima perubahan, tetapi berhati-hati ketika menemukan data berbeda.	Kehati-hatian bermakna positif bila diikuti verifikasi dan tindak lanjut.
Struktur birokrasi	Fungsi telah terbagi; kasus antarseksi menuntut konfirmasi dan koordinasi GTLP.	Perlu pemilik kasus, catatan keputusan, jalur eskalasi, dan batas tindak lanjut.
Keluaran pelayanan	Dokumen dapat diterbitkan, tetapi pengguna masih membutuhkan informasi status yang pasti.	Keterlacakan dan kepercayaan melengkapi ukuran jumlah terbitan.

Sumber: Hasil wawancara, observasi, dan Tabel 4.11 tesis (2026), diringkas.

Kebaruan empiris penelitian terletak pada penempatan kesiapan data sebagai fondasi dan koordinasi sebagai mekanisme penghubung antara aparatur, sistem, prosedur, dan pengguna.

Teknologi berfungsi memperkuat pengolahan serta keterlacakan, sedangkan hasil pelayanan yang substantif adalah kepastian hak, keamanan dokumen, dan kepercayaan masyarakat. Hubungan ini diringkas dalam Gambar 1, yang dikembangkan dari alur temuan utama pada tesis.



Gambar 1. Alur temuan utama implementasi Sertipikat Elektronik Hak Milik

Sumber: Dikembangkan dari Gambar 4.1 dan sintesis temuan tesis (2026)

Alur tersebut memperlihatkan mengapa kecepatan tidak dapat berdiri sendiri sebagai ukuran kinerja. Data yang belum sesuai menahan proses; koordinasi yang tidak jelas memperpanjang waktu penanganan; informasi status yang terputus membuat pekerjaan internal tidak terlihat oleh masyarakat. Sebaliknya, pemeriksaan berlapis yang dipadukan dengan eskalasi terarah, pembaruan status, dan komunikasi manusiawi memungkinkan layanan tetap dipersepsikan pasti meskipun sebagian kasus membutuhkan waktu lebih panjang. Dalam wawancara, seorang pengguna menegaskan harapan agar “status berkas dapat diketahui tanpa harus datang berkali-kali” (I-9, 7 Juli 2026). Kutipan ini mencerminkan pentingnya perubahan dari orientasi pada penerbitan produk ke orientasi pada kepastian proses.

4.7 Faktor pendukung, penghambat, dan agenda optimalisasi

Faktor pendukung utama mencakup komitmen pimpinan, penerimaan aparatur terhadap digitalisasi, pengalaman petugas teknis, ketersediaan perangkat dasar, pembagian fungsi, peran PPAT dalam menyiapkan berkas, serta keberadaan GTLP sebagai penghubung koordinasi. Faktor penghambat mencakup dokumen lama yang belum seragam, ketidaksesuaian data fisik dan yuridis, pekerjaan ganda aparatur, gangguan sistem dan jaringan, perbedaan kompetensi, penjelasan koreksi yang belum spesifik, serta keterbatasan pemantauan status oleh pengguna. Dibandingkan penolakan kebijakan, persoalan transisi tata kelola dokumen lama menuju sistem elektronik tampak lebih dominan dalam uraian para informan.

Strategi optimalisasi karenanya harus dilakukan secara terpadu. Pertama, kualitas Buku Tanah, Surat Ukur, dan arsip perlu dipetakan menurut risiko dan kebutuhan pelayanan, kemudian diperiksa secara berlapis. Kedua, pelatihan harus disesuaikan dengan fungsi loket, operator, validasi, dan pengawas. Ketiga, GTLP perlu menggunakan klasifikasi masalah, catatan keputusan, pemilik kasus, mekanisme eskalasi, dan tindak lanjut yang dapat diaudit.

Keempat, setiap koreksi harus menyebut bagian yang bermasalah serta langkah perbaikan, sementara status berkas perlu diperbarui dan dapat diakses melalui saluran yang jelas. Kelima, bantuan pengguna tetap dipertahankan agar pemohon dengan literasi digital berbeda tidak tersisih dari layanan.

Tabel 3. Prioritas optimalisasi dan indikator evaluasi yang diusulkan

Prioritas	Tindakan	Indikator evaluasi
Kualitas data	Validasi Buku Tanah, Surat Ukur, identitas, luas, dan arsip berbasis risiko.	Berkas dikembalikan; koreksi ulang; kesalahan data.
Kompetensi & sistem	Pelatihan sesuai fungsi; pemantauan perangkat, jaringan, dan gangguan aplikasi.	Kesalahan proses; lama gangguan; penyelesaian per kasus.
Koordinasi & GTLP	Klasifikasi kendala, pemilik kasus, tenggat, eskalasi, dan dokumentasi keputusan.	Kasus tertahan; waktu konfirmasi; kepatuhan tindak lanjut.
Komunikasi pengguna	Catatan koreksi spesifik, status berkas yang diperbarui, dan kanal bantuan.	Kunjungan ulang; pertanyaan status; pengalaman pengguna.
Pengukuran kinerja	Menggabungkan keluaran, ketepatan, keterlacakan, pekerjaan ulang, dan keluhan.	Mutu data dan kepastian layanan di samping jumlah dokumen.

Sumber: Diadaptasi dari Tabel 4.9 tesis (2026); indikator merupakan usulan, bukan hasil pengukuran.

Evaluasi juga perlu bergerak melampaui jumlah dokumen yang diterbitkan. Indikator yang lebih utuh mencakup waktu penanganan menurut kompleksitas, persentase berkas yang dikembalikan, frekuensi pekerjaan ulang, kesalahan data, waktu respons koordinasi, keterbaruan status permohonan, keluhan, dan pemahaman pengguna. Indikator tersebut diajukan sebagai rekomendasi operasional dari hasil studi, bukan sebagai capaian kuantitatif yang telah diukur dalam penelitian ini. Dengan membedakan rekomendasi dan bukti empiris, kebijakan dapat dievaluasi tanpa menyamakan kenaikan produk elektronik dengan peningkatan kualitas pelayanan secara otomatis.

5. KESIMPULAN

Implementasi kebijakan Sertipikat Elektronik Hak Milik di Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi telah berlangsung melalui komunikasi kebijakan kepada aparaturnya dan mitra pelayanan, pengoperasian sistem elektronik, penerimaan serta komitmen pelaksana, dan pembagian kewenangan yang didukung koordinasi GTLP. Namun, penerapannya belum sepenuhnya optimal. Perbedaan kualitas Buku Tanah dan Surat Ukur, ketidaksesuaian data fisik dan yuridis, kapasitas aparaturnya yang berubah menurut beban, gangguan sistem, serta keterbatasan kejelasan koreksi dan status permohonan memengaruhi pengalaman pelayanan.

Secara konseptual, penelitian menyimpulkan bahwa keberhasilan digitalisasi pertanahan bukan hanya ditentukan oleh keberadaan aplikasi ataupun jumlah sertipikat elektronik. Kesiapan data merupakan fondasi, koordinasi lintas-unit merupakan penghubung kewenangan, teknologi memperkuat proses, sementara transparansi status, keamanan dokumen, dan kepastian hak merupakan hasil pelayanan yang penting bagi kepercayaan

publik. Kehati-hatian dalam pemeriksaan adalah bagian dari disposisi positif apabila disertai dokumentasi, jalur keputusan, dan kepastian tindak lanjut.

Prioritas perbaikan ialah validasi data berbasis risiko, penguatan kompetensi sesuai fungsi, mekanisme eskalasi kasus dengan penanggung jawab dan batas waktu, integrasi pembelajaran GTLP ke SOP reguler, koreksi berkas yang spesifik, pelacakan status yang mudah dipahami, serta indikator kinerja yang menimbang kualitas data dan pekerjaan ulang selain kuantitas keluaran. Temuan penelitian bersifat kontekstual pada satu kantor pertanahan dan satu jenis hak; kajian lanjutan dapat menguji efektivitas perubahan tersebut melalui perbandingan antarkantor, pengukuran waktu dan pekerjaan ulang, serta survei pengalaman pemohon. Dengan demikian, transformasi digital yang berorientasi pada kepastian layanan berpotensi meningkatkan kualitas administrasi pertanahan tanpa mengorbankan kehati-hatian terhadap hak masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Andari, D. W. T., & Mujiburohman, D. A. (2023). Aspek hukum layanan sertifikat tanah elektronik. *Al-Adl: Jurnal Hukum*, 15(1), 154–170.
- Adinegoro, K. R. R. (2023). Analisis transformasi digital layanan publik pertanahan: Hak tanggungan elektronik pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang. *Jurnal Administrasi Publik*, 19(1), 26–49. <https://doi.org/10.52316/jap.v19i1.135>
- Edwards III, G. C. (1980). *Implementing public policy*. Congressional Quarterly Press.
- Hidayah, S., Hariyani, E., Mukarromah, L., Niravita, A., & Fikri, M. A. H. (2024). Tantangan dan peluang sertifikat elektronik dalam reformasi pendaftaran tanah di era digital. *Jurnal Ilmiah Nusantara*, 1(6), 186–199. <https://doi.org/10.61722/jinu.v1i6.2793>
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2023). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penerbitan Dokumen Elektronik dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah*. <https://peraturan.bpk.go.id/Details/269663/permen-atrkepala-bpn-no-3-tahun-2023>
- Kantor Pertanahan Kabupaten Bekasi. (2026). *Paparan dan statistik pelayanan pertanahan Kabupaten Bekasi tahun 2026* [Dokumen internal].
- Kanza, M., Sudirman, M., & Djaja, B. (2024). Peran dan tanggung jawab PPAT terhadap pendaftaran hak atas tanah dalam proses penerbitan sertifikat tanah secara elektronik. *JISPENDIORA: Jurnal Ilmu Sosial, Pendidikan dan Humaniora*, 3(3), 1–15. <https://doi.org/10.56910/jispendiora.v3i3.3581>
- Kayati, I. T., Rosidin, Indarti, S., & Adriadi, R. (2025). Analisis penerapan e-government pada penggunaan aplikasi Sentuh Tanahku dalam meningkatkan pelayanan di Kantor Pertanahan (Kantah) Kota Bengkulu. *Innovative: Journal of Social Science Research*, 5(4), 356–370. <https://doi.org/10.31004/innovative.v5i4.20262>
- Masri, E., & Hirwansyah. (2023). Kebijakan penerbitan sertipikat elektronik pada sistem pendaftaran tanah di Indonesia untuk mewujudkan kepastian hukum. *Krtha Bhayangkara*, 17(1), 157–174. <https://doi.org/10.31599/krtha.v17i1.2109>
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). SAGE Publications.

- Prasetyo, D. B., & Saefudin, A. (2023). Digitalisasi inovasi layanan pertanahan: Pengecekan sertipikat online di Kantor Pertanahan Kabupaten Purbalingga. *Jurnal Pertanahan*, 13(1), 17–27. <https://doi.org/10.53686/jp.v13i1.190>
- Rahayu, D., & Hujrman. (2025). Analisis penerapan sertifikat elektronik di Kantor Pertanahan Kabupaten Sorong. *Muadalah: Jurnal Hukum*, 5(2), 92–112. <https://doi.org/10.47945/muadalah.v5i2.1977>
- Satryadin, M. A., Hadna, A. H., & Putra, R. A. R. S. (2025). Implementasi kebijakan sertipikat tanah elektronik dalam konteks transformasi digital di Kantor Pertanahan Kabupaten Bintan. *Matra Pembaruan*, 9(2), 107–121. <https://doi.org/10.21787/mp.9.2.2025.107-121>
- Syafitri, E., Yogopriyatno, J., & Zulfhakim, A. (2024). Kesiapan implementasi layanan penerbitan sertifikat elektronik di Kantor Wilayah BPN Provinsi Bengkulu. *IAPA Proceedings Conference*, 196–215. <https://doi.org/10.30589/proceedings.2024.1053>
- Tamba, P., Yuningsih, N. Y., & Afrilia, U. A. (2025). Implementasi penerbitan sertipikat tanah elektronik oleh Badan Pertanahan Nasional Kota Bandung. *Responsive: Jurnal Pemikiran dan Penelitian Bidang Administrasi, Sosial, Humaniora dan Kebijakan Publik*, 8(2), 189–203. <https://doi.org/10.24198/responsive.v8i2.62260>