



Efektivitas digitalisasi layanan pertanahan di kantor BPN Kabupaten Jember dalam perspektif Masalah Mursalah

The effectiveness of digitalization of land services at the Jember Regency BPN office from the perspective of Masalah Mursalah

Umi Kulsum*, Lutfiya Firnanda, Mohamad Budi Fadilah, Fauzan

Universitas Islam Negeri Kiai Haji Achmad Siddiq Jember, Jember, Indonesia

Abstrak

Tujuan – Penelitian ini bertujuan mengkaji efektivitas implementasi sistem Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP) di Kantor BPN Kabupaten Jember sebagai wujud e-government di sektor pertanahan, serta menilai tingkat kemaslahatannya menurut kerangka masalah mursalah.

Desain/metodologi/pendekatan – Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif. Data dikumpulkan melalui observasi partisipatif selama lima bulan (Januari–Mei 2026), wawancara semi-terstruktur terhadap enam informan dari kalangan pegawai BPN dan masyarakat pengguna layanan, serta studi dokumentasi, dan dianalisis dengan model interaktif Miles dan Huberman dan diperkuat melalui triangulasi sumber, triangulasi metode, member checking, dan audit trail. Kerangka analitik memadukan tiga indikator efektivitas Duncan (pencapaian tujuan, integrasi, adaptasi) dengan tingkatan masalah mursalah menurut Al-Ghazali dan kaidah dar'ul mafasid Al-Syatibi.

Temuan – KKP mampu memproses satu berkas SPK kurang dari satu jam dalam kondisi normal, namun menghadapi empat kendala struktural: gangguan sistem rata-rata 5 hari kerja per bulan (rentang 3–7 hari, setara 19–32% hari kerja efektif), koneksi internet yang tidak stabil, arsitektur single-session yang menghambat akses simultan, serta keterbatasan kapasitas SDM yang diperparah oleh sentralisasi kewenangan. Hasil integrasi analitik menempatkan implementasi KKP pada tataran masalah hajiyyah karena prinsip dar'ul mafasid belum terpenuhi secara konsisten.

Keterbatasan penelitian – Penelitian ini bersifat single-site study di satu kantor BPN sehingga generalisasi temuan terbatas, dengan jumlah informan eksternal yang relatif kecil (tiga orang). Penelitian selanjutnya disarankan menggunakan desain komparatif multi-situs dengan jumlah informan eksternal yang lebih banyak.

Implikasi – Implikasi praktis penelitian ini mencakup rekomendasi peningkatan infrastruktur sistem, desentralisasi kewenangan teknis kepada kantor kabupaten, dan penyusunan SOP darurat yang operasional. Implikasi teoretis berupa kerangka analitik integratif yang menghubungkan teori efektivitas Duncan dengan doktrin kemaslahatan publik Islam.

Kebaruan – Kontribusi utama penelitian ini adalah kerangka analitik integratif yang menghubungkan teori efektivitas Duncan dengan doktrin kemaslahatan publik Islam, dilengkapi kriteria operasional penilaian tingkatan masalah yang dapat direplikasi untuk kajian serupa.

Kata Kunci: Digitalisasi, KKP, Layanan Pertanahan, Efektivitas Duncan, Masalah Mursalah

Abstract

Purpose – This study aims to examine the effectiveness of the Land Activity Computerization (KKP) system at the BPN Office of Jember Regency as a concrete form of e-government in the land administration sector, and to assess its level of public benefit (masalah) under the masalah mursalah framework.

Design/methodology/approach – This study uses a qualitative descriptive approach. Data were collected through five months of participatory observation (January–May 2026), semi-structured interviews with six informants from BPN staff and service users, and documentation review, analyzed using the

Miles and Huberman interactive model and verified through source triangulation, method triangulation, member checking, and audit trail procedures. The analytical framework integrates Duncan's three effectiveness indicators (goal attainment, integration, adaptation) with Al-Ghazali's levels of *masalah mursalah* and Al-Syatibi's principle of *dar'ul mafasid*.

Findings – KKP can process one SPK file in under one hour under normal conditions, but faces four structural obstacles: system failures averaging five working days per month (ranging from three to seven days, equivalent to 19–32% of effective working days), unstable internet connectivity, a single-session architecture that prevents simultaneous access, and limited staff proficiency compounded by excessive centralization of authority. The integrative analysis places KKP implementation at the level of *masalah hajiyyah*, as the principle of *dar'ul mafasid* has not been consistently fulfilled.

Research limitations – This study is a single-site study conducted at one BPN office, limiting generalizability, with a relatively small number of external informants (three). Future research is recommended to adopt a multi-site comparative design with a larger number of external informants.

Implications – Practical implications include recommendations for infrastructure upgrades, decentralization of technical authority to district offices, and the formulation of operational emergency SOPs. Theoretical implications include an integrative analytical framework connecting Duncan's effectiveness theory with Islamic public interest doctrine.

Originality – The primary contribution of this study is an integrative analytical framework connecting Duncan's effectiveness theory with Islamic public interest doctrine, with replicable operational criteria for evaluating levels of *masalah* in digital public services.

Keywords: Digitalization, KKP, Land Services, Duncan Effectiveness, *Masalah Mursalah*

Histori Artikel:

Diterima: 30 April 2026, Direvisi: 26 Juni 2026, Disetujui: 28 Juni 2026, Dipublikasikan: 29 Juni 2026.

*Penulis Korespondensi:

umik6895@gmail.com

DOI:

<https://doi.org/10.60036/jbm.1233>

PENDAHULUAN

Tanah bukan sekadar hamparan fisik yang bisa diukur dan dipagari. Bagi jutaan warga Indonesia, tanah adalah sumber penghidupan, jaminan masa depan, sekaligus penanda kepastian hukum atas hak milik yang paling mendasar. Karena itulah, pelayanan pertanahan yang lamban, buram, atau tidak dapat diandalkan bukan hanya masalah administratif, yaitu masalah keadilan. Dalam kerangka inilah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mendorong transformasi digital layanan pertanahan melalui penerapan sistem Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP) sebagai platform terpadu pengelolaan data dan proses pelayanan di seluruh kantor pertanahan Indonesia.

Arah kebijakan ini sejalan dengan mandat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, yang menegaskan bahwa layanan pemerintah harus diselenggarakan secara efektif, efisien, dan transparan. Pada level global, berbagai kajian telah membuktikan bahwa digitalisasi layanan publik mampu mendongkrak efisiensi dan kepuasan masyarakat secara signifikan, dengan catatan penting bahwa infrastruktur pendukungnya harus memadai (Twizeyimana & Andersson, 2019; Wirtz et al., 2019). Namun di negara-negara berkembang, termasuk Indonesia, pelaksanaan e-government kerap tersandung tiga persoalan klasik yang berulang: kesenjangan infrastruktur, keterbatasan kapasitas sumber daya manusia, dan ketidaksesuaian desain sistem dengan realitas lapangan (Alrawabdeh, 2014; Dwivedi et al., 2021).

Pengalaman langsung peneliti selama kegiatan magang di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember (Januari–Mei 2026) mengungkap gambaran yang lebih kompleks dari sekadar kemajuan digital. Di balik layar sistem KKP yang seharusnya mempercepat dan memudahkan layanan,

tersimpan persoalan berulang: sistem yang error di tengah jam kerja, sesi pengguna yang tiba-tiba terputus, hingga ketidakmampuan sistem untuk diakses oleh lebih dari satu petugas secara bersamaan. Volume layanan yang berkisar antara 20 hingga 60 berkas per hari membuat setiap gangguan sistem langsung dirasakan dampaknya oleh masyarakat yang mengantre.

Persoalan ini menarik untuk dikaji dari dua perspektif sekaligus. Dari perspektif manajemen pelayanan publik, pertanyaan yang relevan adalah seberapa efektif digitalisasi ini sesungguhnya bekerja. Namun, dari perspektif ekonomi Islam, pertanyaannya lebih dalam: apakah digitalisasi ini benar-benar menghadirkan kemaslahatan nyata bagi masyarakat, atau justru menambah lapisan kemudharatan baru? Dalam kerangka maqashid syariah, prinsip hifdzul maal (perlindungan harta) menuntut adanya kepastian dan keamanan dalam setiap pengelolaan aset, termasuk hak atas tanah. Konsep masalah mursalah menyediakan landasan normatif untuk menilai apakah suatu kebijakan publik benar-benar memenuhi manfaat yang dimaksudkan, atautkah ia menghadirkan kemudharatan yang tidak kalah nyata. Sayangnya, kajian yang secara operasional memadukan kedua kerangka ini masih langka dalam literatur akademik Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini dirumuskan melalui dua pertanyaan penelitian: (1) Seberapa efektif implementasi sistem KKP di Kantor BPN Kabupaten Jember ditinjau dari tiga indikator Duncan, yaitu pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi? (2) Pada tingkatan masalah mursalah manakah implementasi sistem KKP tersebut dapat dikategorikan menurut kerangka Al-Ghazali dan kaidah dar'ul mafasid Al-Syatibi? Penelitian ini bertujuan untuk menjawab kedua pertanyaan tersebut berdasarkan data lapangan selama lima bulan observasi partisipatif di lokasi penelitian.

TINJAUAN PUSTAKA

Digitalisasi dan E-Government: Janji dan Tantangannya

Digitalisasi, dalam pengertian paling dasarnya, adalah proses mengalihkan data, layanan, dan alur kerja dari format manual ke dalam format digital berbasis teknologi informasi dan komunikasi. Dalam konteks pemerintahan, proses ini diwujudkan melalui konsep e-government, pemanfaatan teknologi informasi untuk menjalankan fungsi dan layanan pemerintah secara lebih efisien, transparan, dan akuntabel (Twizeyimana & Andersson, 2019). Namun penting dicatat bahwa digitalisasi bukan sekadar alih format. Ia mensyaratkan perubahan menyeluruh dalam cara organisasi beroperasi, berpikir, dan belajar.

Kajian internasional secara konsisten menunjukkan tiga faktor penentu keberhasilan e-government: (1) kesiapan infrastruktur teknis, (2) kapasitas dan literasi digital SDM, serta (3) kesesuaian desain sistem dengan kebutuhan nyata pengguna akhir (Dwivedi et al., 2021; Alrawabdeh, 2014). Wirtz et al. (2019), melalui analisis sistematis terhadap 181 studi, menemukan bahwa kualitas layanan digital pemerintah berkorelasi kuat dengan kepercayaan dan kepuasan publik, tetapi hanya ketika sistem berjalan stabil. Di Indonesia, landasan hukum e-government tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Meski regulasi telah tersedia, implementasinya di lapangan masih bergulat dengan keterbatasan infrastruktur, rendahnya kesiapan SDM, dan rendahnya literasi digital pengguna (Arisandy dkk., 2024; Sangaji, 2025).

Sistem KKP sebagai Tulang Punggung Layanan Pertanian Digital

Sejak tahun 2001, Kementerian ATR/BPN mengembangkan Aplikasi Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP) sebagai sistem informasi terpadu yang mendigitalisasi seluruh alur layanan pertanahan, mulai dari pelacakan berkas dan penomoran hingga penerbitan dokumen secara elektronik (Adinegoro, 2023). Seiring waktu, sistem ini berkembang menjadi Geo-KKP yang mengintegrasikan data tekstual dan spasial dalam satu platform (Pandega, 2023).

Perkembangan ini mencerminkan ambisi besar: menjadikan pengelolaan tanah yang selama ini kerap diwarnai ketidakpastian menjadi lebih akuntabel dan tertelusur.

Kajian empiris di sejumlah kantor pertanahan memang menunjukkan dampak positif KKP terhadap percepatan validasi data dan kemudahan akses informasi secara real-time. Namun pada saat yang sama, kendala teknis terus muncul: gangguan jaringan, keterbatasan integrasi antarinstansi, dan belum optimalnya adaptasi pegawai terhadap pembaruan sistem (Az-zahra, 2025; Pandega, 2023; Nurfadillah dkk., 2025). Williamson et al. (2010) mengingatkan bahwa sistem administrasi pertanahan berbasis arsitektur terpusat cenderung rentan terhadap kegagalan tunggal yang berpotensi melumpuhkan layanan secara luas, sebuah peringatan yang relevan bagi konteks Indonesia.

Teori Efektivitas Duncan: Tiga Dimensi yang Saling Mengunci

Duncan, sebagaimana dielaborasi oleh Steers (1985), merumuskan efektivitas organisasi melalui tiga indikator yang bersifat interdependen: pencapaian tujuan, integrasi, dan adaptasi. Ketiga indikator ini bukan variabel yang dapat dinilai secara terpisah; kelemahan pada satu dimensi akan secara langsung meruntuhkan dimensi lainnya.

Pencapaian tujuan (*goal attainment*) mengukur sejauh mana program berhasil merealisasikan tujuan yang ditetapkan. Dalam layanan publik digital, ini tidak hanya soal kecepatan, tetapi juga konsistensi dan keandalan sistem (Addawiyah dkk., 2025). Sistem yang cepat namun sering down tidak dapat disebut mencapai tujuannya.

Integrasi (*integration*) menyangkut kemampuan sistem untuk berkoordinasi secara internal antarunit maupun secara eksternal dengan pemangku kepentingan. Integrasi yang lemah tampak jelas ketika sistem tidak mampu mendukung kerja paralel atau ketika tidak tersedia prosedur alternatif saat gangguan terjadi (Sangaji, 2025).

Adaptasi (*adaptation*) mencerminkan kemampuan sistem dan organisasi untuk merespons perubahan lingkungan, pembaruan teknologi, dan kebutuhan pengguna yang terus berkembang. Adaptasi yang efektif mensyaratkan pelatihan berkelanjutan, sistem cadangan yang terstruktur, dan kapasitas organisasi untuk belajar dari setiap gangguan yang terjadi (Arisandy dkk., 2024). Tanpa adaptasi yang kuat, sebuah sistem hanya akan reaktif, menunggu krisis sebelum bergerak.

Masalah Mursalah: Dari Doktrin ke Kriteria Operasional

Masalah mursalah adalah metode penetapan hukum Islam yang berpijak pada pertimbangan kemaslahatan umum yang tidak secara eksplisit dirinci dalam Nash, namun selaras dengan tujuan dan ruh syariat (Qorib & Harahap, 2016; Hasanah dkk., 2025). Al-Ghazali dalam Al-Mustashfa membagi kemaslahatan ke dalam tiga tingkatan: daruriyah (kebutuhan pokok yang wajib dipenuhi), hajiyah (kebutuhan komplementer yang bila tidak terpenuhi menimbulkan kesulitan nyata), dan tahsiniyah (kebutuhan penyempurna yang bersifat sekunder). Al-Syatibi dalam Al-Muwafaqat menegaskan bahwa suatu kebijakan baru dapat disebut mendatangkan masalah yang sesungguhnya hanya bila ia secara nyata mewujudkan manfaat (*jalb al-mashalih*) sekaligus menolak kemudharatan (*dar'ul mafasid*). Kedua prinsip ini bersifat kumulatif, bukan alternatif.

Untuk keperluan analisis empiris, peneliti mengoperasionalkan konsep ini melalui kriteria yang dikembangkan dengan mengacu pada standar SLA (*Service Level Agreement*) layanan publik dan ambang batas gangguan yang dapat ditoleransi dalam praktik administrasi digital (Dwivedi et al., 2021; Twizeyimana & Andersson, 2019). Implementasi dikategorikan pada level daruriyah apabila memenuhi tiga syarat secara bersamaan: (1) gangguan sistem tidak melebihi 2 hari kerja per bulan, setara toleransi 90% uptime dalam SLA layanan pemerintah; (2) sistem dapat diakses secara simultan oleh seluruh pengguna yang berwenang; dan (3) seluruh

staf mampu mengoperasikan sistem secara mandiri. Level hajiyyah berlaku bila manfaat dasar hifdzul maal masih dapat dirasakan namun satu atau lebih syarat di atas belum terpenuhi. Level tahsiniyah berlaku bila sistem berjalan stabil tetapi hanya menyentuh aspek estetika tata kelola tanpa dampak substansial bagi masyarakat. Selain hifdzul maal, penelitian ini juga mengintegrasikan dimensi hifdzul ‘aql (perlindungan akal dan kapasitas intelektual) dalam analisis dimensi adaptasi. Al-Ghazali dalam Al-Mustashfa mendefinisikan hifdzul ‘aql sebagai perlindungan terhadap kemampuan manusia untuk berpikir, belajar, dan bertindak secara rasional. Dalam konteks kelembagaan digital, hifdzul ‘aql dapat dioperasionalkan sebagai kewajiban institusi untuk memastikan bahwa SDM pelaksana sistem memiliki kompetensi yang memadai dan terus diperbarui seiring perkembangan teknologi. Ketika pembaruan sistem tidak diimbangi pelatihan yang memadai, dan ketika kapasitas SDM merosot akibat sentralisasi kewenangan yang berlebihan, maka terjadi pengabaian terhadap prinsip hifdzul ‘aql pada level institusional. Dengan demikian, penggunaan dimensi hifdzul ‘aql dalam Tabel 3 memiliki pijakan konseptual yang jelas dalam kerangka teori ini.

Penelitian Terdahulu dan Posisi Studi Ini

Tabel 1 menyajikan peta penelitian terdahulu yang relevan dan menunjukkan posisi studi ini di antara kajian yang sudah ada.

Tabel 1. Perbandingan Penelitian Terdahulu dan Posisi Penelitian Ini

No	Peneliti (Tahun)	Fokus	Metode	Temuan Utama	Perbedaan dengan Studi Ini	Relevansi bagi Studi Ini
1	Adinegoro (2023)	Transformasi digital BPN: Hak Tanggungan Elektronik	Kualitatif	Digitalisasi mempercepat proses; infrastruktur masih perlu penguatan	Tidak menggunakan kerangka masalah; fokus pada produk hukum	Konteks BPN dan kendala infrastruktur yang relevan
2	Pandega (2023)	Implementasi Geo-KKP di BPN Kab. Bogor I	Kualitatif	Keterbatasan SDM menjadi hambatan utama implementasi	Tidak mengintegrasikan perspektif Islam; lokasi berbeda	Memperkuat temuan tentang kendala adaptasi SDM
3	Nurfadillah dkk. (2025)	Efektivitas KKP di BPN Kab. Kolaka	Kualitatif-Duncan	KKP dinilai cukup efektif; gangguan jaringan sebagai hambatan utama	Tidak menggunakan perspektif masalah; konteks infrastruktur berbeda	Dasar perbandingan temuan antar lokasi
4	Pratama (2024)	Penertiban tanah terlantar dalam perspektif masalah mursalah	Normatif	Kebijakan sejalan hifdzul maal namun perlu penyesuaian implementasi	Tidak membahas sistem digital; tidak menggunakan indikator Duncan	Pijakan konseptual masalah dalam konteks pertanahan
5	Wirtz et al. (2019)	Kualitas layanan	Systematic Review	Stabilitas sistem adalah	Tidak menggunakan	Basis empiris internasional

No	Peneliti (Tahun)	Fokus	Metode	Temuan Utama	Perbedaan dengan Studi Ini	Relevansi bagi Studi Ini
		digital pemerintah dan kepuasan publik (meta-analisis 181 studi)		prediktor utama kepuasan layanan e-government	perspektif Islam; konteks internasional	untuk justifikasi kriteria daruriyah
6	Dwivedi et al. (2021)	Tantangan transformasi digital sektor publik global	Literature Review	SDM dan infrastruktur adalah faktor determinan keberhasilan digitalisasi	Tidak membahas konteks Indonesia atau perspektif Islam	Landasan teoritis untuk analisis kendala adaptasi

Sumber: Diolah peneliti, 2026

Dari peta di atas, setidaknya dua celah penelitian tampak jelas. Pertama, belum ada kajian yang secara eksplisit dan operasional memadukan teori efektivitas Duncan dengan kerangka masalah mursalah disertai kriteria yang terjustifikasi secara teoritis. Kedua, belum ada studi sejenis di Kantor BPN Kabupaten Jember yang menggabungkan observasi lapangan berdurasi panjang (5 bulan) dengan perspektif penerima layanan dari kalangan masyarakat. Perbedaan temuan antara studi ini dan Nurfadillah dkk. (2025), yang menilai KKP "cukup efektif" di BPN Kolaka, bukan sekadar perbedaan lokasi, melainkan cerminan dari perbedaan nyata dalam kondisi infrastruktur, volume berkas, dan kapasitas SDM yang memengaruhi tingkat efektivitas secara kontekstual.

METODE

Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan desain deskriptif. Pilihan ini didasarkan pada sifat pertanyaan penelitian yang menuntut pemahaman mendalam terhadap fenomena implementasi dari perspektif para pelakunya, bukan pengukuran variabel secara statistik (Kusumastuti & Khoiron, 2019). Deskriptif dipilih karena tujuan utamanya adalah menggambarkan kondisi implementasi KKP di Kantor BPN Kabupaten Jember secara sistematis dan berbasis fakta lapangan.

Lokasi dan Waktu Penelitian

Penelitian berlangsung di Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, Jawa Timur, dari Januari hingga Mei 2026. Pemilihan lokasi didasarkan pada aksesibilitas data primer yang diperoleh melalui posisi peneliti sebagai mahasiswa magang, serta relevansi konteks kelembagaan sebagai salah satu kantor pertanahan dengan volume berkas tertinggi di wilayah Jawa Timur.

Posisi Peneliti dan Manajemen Bias

Peneliti menempati posisi ganda sebagai mahasiswa magang sekaligus pengumpul data, sebuah posisi yang memberikan keunggulan akses sekaligus potensi bias. Keunggulannya: peneliti dapat mengamati proses kerja secara langsung, mengakses dokumen operasional, dan membangun kepercayaan dengan informan internal yang sulit dijangkau oleh peneliti eksternal. Potensi biasnya: halo effect (informan cenderung memberikan jawaban yang menguntungkan citra kantor) dan observer bias (peneliti menafsirkan fenomena melalui lensa pengalaman subjektifnya sendiri).

Untuk memitigasi kedua risiko ini, peneliti menerapkan empat strategi secara konsisten: triangulasi sumber (membandingkan data dari observasi, wawancara, dan dokumen resmi), triangulasi metode (mengonfirmasi temuan lintas teknik pengumpulan data), member checking (mengonfirmasi interpretasi temuan kepada informan), serta pencatatan refleksif (reflexive journaling) selama proses pengumpulan data berlangsung. Keempat strategi ini diterapkan secara konsisten dan selaras dengan prosedur keabsahan data yang diuraikan pada bagian selanjutnya.

Sumber Data dan Informan

Data primer diperoleh melalui observasi langsung dan wawancara semi-terstruktur. Informan dipilih secara purposive berdasarkan keterlibatan langsung dengan sistem KKP, dengan prinsip saturasi data sebagai kriteria kecukupan (Creswell & Poth, 2018). Saturasi tercapai setelah enam wawancara dari dua kelompok.

Kelompok internal (pegawai BPN): Kepala Seksi Survei dan Pemetaan, staf pelaksana operator KKP, dan petugas ukur lapangan. Ketiga informan ini memberikan gambaran implementasi dari sisi pengelola sistem.

Kelompok eksternal (masyarakat pengguna layanan): tiga pemohon layanan pertanahan yang sedang atau baru menyelesaikan proses pengukuran. Kelompok ini penting untuk memvalidasi pengalaman layanan dari sisi penerima manfaat, dimensi yang sangat relevan dalam penilaian masalah mursalah.

Data sekunder meliputi rekapitulasi berkas harian, log gangguan sistem dari buku catatan operasional staf IT kantor, peraturan perundang-undangan terkait, serta literatur ilmiah yang relevan. Log gangguan ini diverifikasi silang dengan catatan observasi harian peneliti untuk memastikan akurasi data.

Teknik Pengumpulan dan Analisis Data

Pengumpulan data dilakukan melalui tiga jalur: (1) observasi partisipatif dengan catatan harian yang dikompilasi per bulan; (2) wawancara semi-terstruktur dengan panduan yang disesuaikan untuk masing-masing kelompok informan; dan (3) studi dokumentasi terhadap dokumen resmi kantor. Analisis menggunakan model interaktif Miles dan Huberman (1994) yang mencakup reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan, diinterpretasikan melalui dua kerangka: teori efektivitas Duncan (Steers, 1985) dan konsep masalah mursalah yang mengacu pada Al-Ghazali dalam Al-Mustashfa serta Al-Syatibi dalam Al-Muwafaqat.

Keabsahan Data

Keabsahan data dijamin melalui empat strategi: triangulasi sumber, triangulasi metode, member checking, dan audit trail. Peneliti mengakui bahwa temuan ini bersifat kontekstual dan tidak sepenuhnya dapat digeneralisasi ke seluruh kantor BPN di Indonesia.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Kantor BPN Kabupaten Jember

Kantor Pertanahan Kabupaten Jember merupakan unit pelaksana teknis Kementerian ATR/BPN yang mengelola layanan pertanahan untuk wilayah Kabupaten Jember. Selama periode penelitian (Januari–Mei 2026), volume berkas yang diproses berkisar antara 20 hingga 60 berkas per hari, dengan rata-rata 38 berkas per hari. Angka ini bukan sekadar statistik operasional, ia menggambarkan betapa bergantungnya seluruh alur pelayanan pada sistem KKP. Dalam situasi ini, sistem bukan lagi sekadar alat bantu; ia adalah tulang punggung layanan yang, bila retak, langsung dirasakan oleh ratusan warga yang setiap harinya datang mengurus hak atas tanahnya.

Implementasi KKP: Potensi yang Nyata, Kestabilan yang Rapuh

Secara desain, KKP di Kantor BPN Kabupaten Jember menjalankan fungsi menyeluruh: pencatatan data pemohon, pembuatan Surat Perintah Kerja (SPK), pemantauan status berkas, hingga penerbitan dokumen pertanahan secara elektronik. Dalam kondisi sistem berjalan normal, satu berkas SPK dapat diselesaikan dalam waktu kurang dari satu jam, sebuah lompatan efisiensi yang signifikan dibandingkan dengan era manual. Ibu R., Kepala Seksi Survei dan Pemetaan, menggambarkan dengan lugas:

"Kalau dibandingkan dulu sebelum pakai KKP, sekarang jauh lebih cepat dan tertib. Data pemohon langsung tercatat, SPK bisa langsung dicetak, petugas ukur langsung bisa berangkat. Prosesnya lebih terstruktur." (Wawancara, 3 Maret 2026)

Pengalaman serupa juga dirasakan dari sisi masyarakat. Ibu W., pemohon layanan pengukuran tanah, menyampaikan:

"Waktu saya urus sertifikat, petugasnya cepat. Berkas saya diproses hari itu juga, tidak perlu bolak-balik. Kalau tidak ada gangguan sistem, pelayanannya sudah lumayan baik." (Wawancara, 14 April 2026)

Frasa "kalau tidak ada gangguan sistem" dalam pernyataan Ibu W. adalah kata kunci yang mengungkap sisi lain dari gambar yang tampak positif ini. KKP memang mampu menghadirkan efisiensi, tetapi efisiensi itu bersifat kondisional. Pola yang sama ditemukan dalam kajian Nurfadillah dkk. (2025) di BPN Kolaka dan Pandega (2023) di BPN Bogor I: percepatan proses adalah keunggulan KKP, tetapi infrastruktur dan kapasitas SDM yang belum memadai menjadi penghambat sistemik.

Kendala Struktural: Lebih dari Sekadar Masalah Teknis

1. Gangguan Sistem yang Menjadi Rutinitas

Temuan paling signifikan dari penelitian ini adalah betapa gangguan sistem KKP telah menjadi sesuatu yang "biasa" dalam keseharian kantor, dan ini justru yang paling mengkhawatirkan. Berdasarkan kompilasi catatan observasi harian yang diverifikasi silang dengan log gangguan staf IT kantor (Buku Catatan Operasional IT, Kantor BPN Jember, 2026), gangguan terjadi rata-rata 5 hari kerja per bulan (rentang 3–7 hari), setara dengan 19–32% dari total hari kerja efektif. Pada kondisi terparah, seluruh proses administrasi terhenti dan berkas yang masuk harus ditumpuk untuk diselesaikan keesokan harinya.

Bapak S., petugas ukur lapangan, memberikan gambaran paling konkret tentang dampak nyata gangguan ini:

"Saya di lapangan bergantung pada SPK yang sudah dicetak dari KKP. Kalau sistemnya sedang error dan SPK belum bisa diterbitkan, saya tidak bisa berangkat ke lokasi meskipun pemohon sudah menunggu. Pernah ada yang harus dijadwal ulang dua kali karena sistem bermasalah berturut-turut." (Wawancara, 21 Maret 2026)

Dampaknya tidak hanya dirasakan di dalam kantor. Bapak T., pemohon layanan yang mengalami penundaan, bercerita:

"Saya sudah mengambil cuti dari kerja untuk menunggu petugas ukur datang ke tanah saya. Ternyata petugas memberi tahu bahwa sistemnya sedang error, jadi

harus dijadwalkan ulang. Saya harus minta cuti lagi. Cukup mengganggu."
(Wawancara, 28 Maret 2026)

Kesaksian Bapak T. menegaskan sesuatu yang penting: gangguan KKP bukan hanya masalah teknis internal kantor. Ia memiliki biaya sosial yang nyata bagi warga. Cuti kerja yang terbangun, jadwal yang berantakan, waktu yang hilang. Semua ini adalah kemudharatan konkret yang ditanggung masyarakat. Temuan ini selaras dengan Wirtz et al. (2019) yang membuktikan bahwa ketidakstabilan sistem layanan digital secara langsung mengikis kepercayaan dan kepuasan publik. Data frekuensi gangguan disajikan dalam Tabel 2.

Tabel 2. Frekuensi Gangguan Sistem KKP Kantor BPN Kabupaten Jember (Januari–Mei 2026)

Bulan	Hari Kerja	Hari Gangguan	Durasi Rata-Rata	Dampak Operasional
Januari 2026	22	5	2–4 jam	Berkas tertunda 1 hari
Februari 2026	20	6	3–7 jam	Berkas tertunda 1–2 hari
Maret 2026	21	4	2–8 jam (1x sehari)	Penjadwalan ulang petugas ukur
April 2026	22	7	1–5 jam	Berkas menumpuk, antrean panjang
Mei 2026*	16	3	1–3 jam	Berkas tertunda 1 hari

*Data hingga pertengahan Mei 2026. Sumber: catatan observasi lapangan peneliti, diverifikasi silang dengan log gangguan staf IT Kantor BPN Kabupaten Jember (Buku Catatan Operasional IT, 2026).

2. Sistem yang Tidak Dirancang untuk Kerja Tim

KKP beroperasi dengan arsitektur single-session, artinya, sistem hanya dapat digunakan oleh satu pengguna secara penuh dalam satu waktu untuk keperluan pembuatan SPK. Ketika dua atau lebih petugas mencoba mengakses sistem bersamaan, salah satu akan langsung mengalami logout otomatis. Bapak H., staf pelaksana Seksi SP, mengungkapkan situasi ini:

"Kalau ada teman yang sudah login duluan buat input SPK, saya yang mau login langsung kena logout otomatis. Jadi terpaksa gantian, padahal berkas sudah numpuk." (Wawancara, 14 Februari 2026)

Ini bukan sekadar ketidaknyamanan teknis. Dalam sebuah kantor yang memproses rata-rata 38 berkas per hari, ketidakmampuan sistem mendukung kerja paralel adalah kegagalan desain yang fundamental. Williamson et al. (2010) menegaskan bahwa sistem administrasi pertanahan digital yang efektif harus dibangun dengan mempertimbangkan kapasitas akses simultan sesuai volume operasional nyata. Solusinya tidak cukup dengan mengoptimalkan cara kerja petugas. Ini memerlukan intervensi teknis di level arsitektur sistem dari tingkat pusat.

3. Pembaruan Sistem yang Mendahului Kesiapan Pengguna

Kendala ketiga bersentuhan dengan dimensi manusia dari digitalisasi: kesiapan SDM. Sebagian petugas masih mengalami kesulitan mengoperasikan fitur-fitur KKP yang diperbarui, terutama ketika pembaruan dilakukan tanpa sosialisasi yang memadai. Ibu R. menyampaikan dengan terus terang:

"Masih ada beberapa staf yang perlu pendampingan lebih intens, terutama untuk fitur-fitur baru yang diperbarui tanpa sosialisasi yang cukup. Saya sudah beberapa kali mengusulkan agar ada cadangan server lokal, tapi itu kewenangannya ada di pusat." (Wawancara, 3 Maret 2026)

Pernyataan ini mengandung lapisan masalah yang lebih dalam. Keterbatasan adaptasi petugas bukan semata-mata cerminan rendahnya kompetensi individu. Ia juga merupakan konsekuensi dari ketidakcukupan dukungan institusional. Saat Ibu R. mengusulkan infrastruktur cadangan, namun ditolak karena kewenangan ada di pusat, tampak jelas bahwa otonomi kantor kabupaten untuk merespons kebutuhan lokal sangat terbatas. Dwivedi et al. (2021) menemukan pola serupa dalam kajian lintas negara: kurangnya pelatihan yang tersinkronisasi dengan pembaruan sistem adalah sumber kegagalan adaptasi yang paling konsisten. Dengan kata lain, ini bukan masalah individu. Ini masalah tata kelola yang tersentralisasi secara berlebihan.

Analisis Integratif: Duncan × Masalah Mursalah

1. Menimbang Efektivitas dengan Tiga Timbangan Duncan

Pencapaian Tujuan. Secara teknis, KKP berhasil mempersingkat waktu pemrosesan SPK. Namun efisiensi yang hanya tercipta 68–81% dari hari kerja efektif bukanlah efisiensi yang dapat diandalkan. Dalam layanan publik yang menyangkut hak dasar warga, kepemilikan tanah, konsistensi dan keandalan bukan pilihan, melainkan keharusan. Pencapaian tujuan yang bersifat parsial dan tidak dapat diprediksi tidak memenuhi standar efektivitas layanan publik. Perbedaan penilaian dengan Nurfadillah dkk. (2025) yang menilai KKP di Kolaka "cukup efektif" kemungkinan besar mencerminkan perbedaan kondisi infrastruktur dan volume berkas yang nyata antara kedua lokasi.

Integrasi. Kelemahan integrasi tampak pada dua level sekaligus: internal (sistem tidak mendukung kerja paralel antarpetugas) dan eksternal (tidak tersedia prosedur cadangan yang terstruktur saat gangguan terjadi). Ketiadaan SOP darurat mengindikasikan bahwa integrasi antara sistem dengan kebutuhan operasional riil kantor belum direncanakan secara matang.

Adaptasi. Kemampuan adaptasi yang ada masih bersifat reaktif: menunggu sistem dipulihkan dari pusat, bukan mengaktifkan mekanisme cadangan yang telah disiapkan. Siklus pembaruan sistem yang tidak diimbangi dengan siklus pembelajaran organisasi menciptakan apa yang Dwivedi et al. (2021) sebut "implementation-training gap", yaitu celah antara apa yang bisa dilakukan sistem dan apa yang mampu dilakukan penggunanya.

2. Menilai Kemaslahatan: Di Mana KKP Berdiri?

Mengacu pada kerangka Al-Ghazali dan kaidah Al-Syatibi, serta kriteria operasional yang telah dikembangkan berdasarkan standar SLA layanan publik, implementasi KKP di BPN Kabupaten Jember dianalisis sebagai berikut.

KKP jelas mengandung niat kemaslahatan yang selaras dengan prinsip *hifdzul maal*. Ia dirancang untuk melindungi kepastian hak atas tanah dan mempercepat pengelolaannya. Namun niat yang baik tidak otomatis menghasilkan masalah yang sempurna. Dengan frekuensi gangguan yang mencapai 19–32% hari kerja per bulan, jauh melampaui ambang batas 2 hari kerja per bulan (sekitar 9–10% dari hari kerja efektif, setara toleransi 90% uptime dalam standar SLA pemerintah) yang ditetapkan sebagai syarat level darurat, prinsip *dar'ul mafasid* belum terpenuhi secara konsisten. Kemudharatan berupa penundaan layanan, ketidakpastian jadwal, dan biaya sosial yang ditanggung masyarakat bukan sekadar risiko teoritis, yaitu kenyataan yang berulang dan terstruktur.

Pada dimensi integrasi, ketidakmampuan akses simultan secara langsung melemahkan perlindungan *hifdzul maal* karena pengelolaan aset pertanahan terhambat justru saat kebutuhan paling tinggi. Pada dimensi adaptasi, keterbatasan kapasitas SDM dan ketiadaan mekanisme cadangan bersentuhan dengan dimensi *hifdzul 'aql*, dengan akar masalah yang tertancap pada sentralisasi kebijakan yang berlebihan. Matriks analitik lengkap disajikan dalam Tabel 3.

Tabel 3. Matriks Integratif Duncan × Masalah Mursalah dalam Implementasi KKP BPN Jember

Indikator Duncan	Temuan Lapangan	Dimensi Masalah	Level	Implikasi Normatif	Referensi Pemandangan
Pencapaian Tujuan	SPK selesai <1 jam (normal); gangguan terjadi 19–32% hari kerja per bulan	Jalb al-mashalih vs dar'ul mafasid	Hajiyah	Manfaat ada tetapi tidak stabil; kemudharatan berulang secara struktural	Nurfadillah dkk. (2025): berbeda karena kondisi infrastruktur dan volume berbeda
Integrasi	Sistem tidak bisa diakses bersamaan; tidak ada SOP darurat saat gangguan	Hifdzul maal, koordinasi lemah menghambat kepastian hak atas tanah	Hajiyah	Diperlukan perbaikan arsitektur sistem dan SOP cadangan yang terstruktur	Williamson et al. (2010): sistem pertanahan efektif harus mendukung akses paralel
Adaptasi	Sebagian staf belum mahir fitur baru; tidak ada mekanisme backup; kewenangan ada di pusat	Hifdzul 'aql, kapasitas SDM dan otonomi institusional tidak memadai	Hajiyah	Perlu desentralisasi kewenangan teknis dan pelatihan berkelanjutan	Dwivedi et al. (2021): implementation-training gap umum terjadi dalam digitalisasi publik

Sumber: analisis peneliti berdasarkan Duncan dalam Steers (1985); Al-Ghazali, Al-Mustashfa (1993); Al-Syatibi, Al-Muwafaqat (1997); Williamson et al. (2010); Dwivedi et al. (2021).

Berdasarkan analisis di atas, pada ketiga dimensi Duncan, implementasi KKP di BPN Kabupaten Jember secara konsisten berada pada tataran masalah hajiyah. Untuk mencapai level daruriyah, setidaknya tiga hal harus terpenuhi: (1) stabilisasi sistem sehingga gangguan tidak melampaui 2 hari kerja per bulan; (2) pembaruan arsitektur yang memungkinkan akses multi-pengguna secara simultan; dan (3) mekanisme pelatihan berkelanjutan yang tersinkronisasi dengan setiap pembaruan sistem, disertai infrastruktur cadangan yang dapat dikelola secara mandiri oleh kantor kabupaten.

SIMPULAN

Tiga kesimpulan dapat ditarik dari penelitian ini. Pertama, implementasi KKP di Kantor BPN Kabupaten Jember telah membawa kemajuan nyata dalam hal kecepatan dan keteraturan proses. Pembuatan satu berkas SPK kini dapat diselesaikan kurang dari satu jam dalam kondisi normal, sebuah lompatan efisiensi yang diakui baik oleh petugas maupun masyarakat.

Kedua, kemajuan itu tersandera oleh empat kendala struktural yang saling terkait: gangguan sistem rata-rata 5 hari kerja per bulan (rentang 3–7 hari, setara 19–32% hari kerja efektif), koneksi internet yang tidak stabil, arsitektur single-session yang menghambat akses simultan, serta keterbatasan kapasitas SDM yang diperparah oleh sentralisasi kewenangan yang membuat kantor kabupaten tidak berdaya untuk mengadakan solusi cadangan secara mandiri.

Ketiga, melalui kerangka analitik integratif yang memadukan indikator Duncan dengan masalah mursalah, implementasi KKP ditemukan berada pada tataran masalah hajiyah, bukan daruriyah. Niat kemaslahatan memang ada dan selaras dengan prinsip hifdzul maal, tetapi prinsip dar'ul mafasid belum terpenuhi secara konsisten karena kemudharatan berupa penundaan layanan masih bersifat berulang dan struktural

Keterbatasan

Tiga keterbatasan perlu diakui secara terbuka. Pertama, penelitian ini merupakan single-site study yang membatasi generalisasi temuan. Kedua, jumlah informan eksternal yang terbatas (tiga orang) merupakan konsekuensi dari prinsip saturasi, namun berpotensi kurang merepresentasikan keragaman pengalaman pengguna. Ketiga, posisi insider peneliti berpotensi menimbulkan bias relasional meski telah diminimalkan melalui triangulasi dan reflexive journaling. Keterbatasan ini menjadi dasar rekomendasi bagi penelitian selanjutnya untuk mengadopsi desain komparatif multisitus.

Implikasi Penelitian

Bagi Kantor BPN Kabupaten Jember: mengoptimalkan infrastruktur jaringan internet lokal, menyusun SOP darurat yang operasional untuk kondisi gangguan sistem, serta menyelenggarakan briefing teknis internal setiap kali terdapat pembaruan fitur KKP agar petugas tidak tertinggal dari pembaruan yang ada.

Bagi Kementerian ATR/BPN Pusat: melakukan evaluasi menyeluruh terhadap arsitektur sistem KKP untuk memungkinkan akses multi-pengguna secara simultan; menetapkan standar maksimum toleransi gangguan beserta mekanisme kompensasi layanan; mendistribusikan modul pelatihan terstandar bersamaan dengan setiap pembaruan sistem; serta memberikan kewenangan yang lebih proporsional kepada kantor kabupaten untuk mengadakan infrastruktur cadangan lokal secara mandiri.

Bagi peneliti selanjutnya: memperluas cakupan dengan desain komparatif multi-situs, misalnya membandingkan BPN Jember dengan BPN Kolaka (Nurfadillah dkk., 2025) secara sistematis; melibatkan lebih banyak informan dari kalangan masyarakat; serta mempertimbangkan pendekatan campuran (mixed methods) untuk mengkuantifikasi dampak gangguan sistem terhadap kepuasan masyarakat secara lebih terukur.

DAFTAR PUSTAKA

- Addawiyah, F. L., & Fadillah, N. (2025). Efektivitas implementasi kebijakan publik dalam mewujudkan pelayanan publik yang responsif: Tinjauan teoritis dan empiris. *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora*, 4(1), 27–35. <https://doi.org/10.55606/jurish.v4i1.4438>
- Adinegoro, K. R. R. (2023). Analisis transformasi digital layanan publik pertanahan: Hak tanggungan elektronik pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN. *Jurnal Administrasi Publik*, XIX(1), 26–49. <https://doi.org/10.52316/jap.v19i1.135>
- Al-Ghazali, A. H. M. (1993). *Al-Mustashfa min 'ilm al-ushul*. Dar al-Kutub al-'Ilmiyyah.
- Al-Syatibi, I. (1997). *Al-Muwafaqat fi ushul al-syari'ah*. Dar Ibn 'Affan.
- Alrawabdeh, W. (2014). Internet and mobile technology usage and challenges in e-government in developing countries. *Journal of Internet Commerce*, 13(3–4), 268–289. <https://doi.org/10.1080/15332861.2014.949695>
- Arisandy, D., Toun, N. R., & Irwani, I. (2024). The effectiveness and challenges of e-government implementation through the media center in the city of Palangka Raya. *Indonesia Journal of Public Administration and Government*, 1(1), 48–54. <https://doi.org/10.70074/ijpag.v1i1.23>
- Az-zahra, S. (2025). Evaluasi aplikasi pemantauan berkas untuk modernisasi layanan dan penerbitan dokumen elektronik di bidang pertanahan. *Jurnal Widya Bhumi*, 5(2), 187–205. <https://doi.org/10.31292/wb.v5i2.250>
- Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches* (4th ed.). SAGE Publications.
- Dwivedi, Y. K., Hughes, D. L., Coombs, C., Constantiou, I., Duan, Y., Edwards, J. S., Gupta, B., Lal,

- B., Misra, S., Prashant, P., Raman, R., Rana, N. P., Sharma, S. K., & Upadhyay, N. (2021). Impact of COVID-19 pandemic on information management research and practice: Transforming education, work and life. *International Journal of Information Management*, 55, 102211. <https://doi.org/10.1016/j.ijinfomgt.2020.102211>
- Hasanah, U., Amalia, R., & Putri, S. (2025). Kedudukan mashalih al-mursalah sebagai dalil hukum. *Jurnal Al-Ahwal As-Syakhsyah*, 12(2), 21–28.
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2020). *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik*. Kementerian ATR/BPN.
- Kusumastuti, A., & Khoiron, A. M. (2019). *Metode penelitian kualitatif*. Lembaga Pendidikan Sukarno Pressindo.
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis (An expande)*. Sage Publications.
- Nurfadillah, A., Nursamsir, & Mardiana. (2025). Efektivitas Aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP) dalam validasi pengelolaan data buku tanah di Kantor BPN Kabupaten Kolaka. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan*, 3(3), 112–125.
- Pandega, M. Z. S. (2023). Implementasi Geo-KKP sebagai penerapan e-government di BPN Kabupaten Bogor I. *BULLET: Jurnal Multidisiplin Ilmu*, 2(3), 748–756.
- Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik. (2018). Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Pratama, M. Y. J. (2024). Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2021 tentang penertiban kawasan dan tanah terlantar dalam perspektif masalah mursalah. *MAQASID: Jurnal Studi Hukum Islam*, 15(1).
- Qorib, A., & Harahap, I. (2016). Penerapan mashlahah mursalah dalam ekonomi Islam. *Analytica Islamica*, 5(1). <https://doi.org/10.30829/jai.v5i1.480>
- Sangaji. (2025). Transformasi inovasi pelayanan publik menuju tata kelola digital yang inklusif. *Jejaring Administrasi Publik*, 17(1), 54–70. <https://doi.org/10.20473/jap.v17i1.72708>
- Steers, R. M. (1985). *Efektivitas organisasi: Kaidah perilaku*. Erlangga.
- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of e-government: A literature review. *Government Information Quarterly*, 36(2), 167–178. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. (2009). Sekretariat Negara Republik Indonesia.
- Williamson, I., Enemark, S., Wallace, J., & Rajabifard, A. (2010). *Land administration for sustainable development*. ESRI Press.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector: Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596–615. <https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1498103>