UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Teka-teki kebijakan yang mendasari penelitian ini adalah mengapa pemerintah daerah yang telah memiliki regulasi, Forum Satu Data, simpul jaringan geospasial, geoportal, serta dukungan politik masih belum mampu menjadikan data spasial sebagai rujukan rutin seluruh organisasi perangkat daerah. Kesenjangan antara perangkat formal dan penggunaan sehari-hari menunjukkan bahwa adopsi kebijakan tidak selesai pada penetapan aturan atau pembangunan teknologi. Persoalan utamanya terletak pada proses ketika inovasi diterima, dimaknai, digunakan, dipertahankan, atau justru ditahan oleh birokrasi.

Posisi utama disertasi ini berada dalam ranah inovasi kebijakan. Kepemimpinan dianalisis sebagai pengungkit, sumber legitimasi, dan faktor keberlanjutan inovasi, bukan sebagai objek tunggal penelitian. Kontribusi yang ditawarkan adalah model transformasi dari adopsi formal menuju adopsi operasional berbasis perilaku birokrasi, dengan kepemimpinan dan relasi kekuasaan sebagai kondisi yang dapat mengaktifkan atau menghambat mekanisme transformasi tersebut.

Adopsi kebijakan merupakan elemen krusial dalam tata kelola pemerintahan yang efektif, karena menjadi titik awal bagi negara untuk

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

merespons persoalan publik secara sistematis melalui pemilihan dan penerapan solusi kebijakan yang tepat. Proses ini tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga sarat dengan pertimbangan rasional, organisasi, dan dinamika politik yang menyertainya (Iswahyudi, et al. 2020, J. E. Anderson 2003, G. T. Allison 1968). Sebagaimana dijelaskan oleh Dunn (2004), adopsi kebijakan adalah proses pengambilan keputusan untuk memilih satu dari sejumlah alternatif kebijakan yang kemudian ditetapkan secara formal untuk diimplementasikan. Dalam kerangka pengambilan keputusan, adopsi yang dilakukan secara rasional akan meningkatkan relevansi dan efektivitas kebijakan terhadap isu yang ingin diselesaikan (Eisenhardt and Zbaracki 1992). Rasionalitas ini mencakup penggunaan informasi yang komprehensif, analisis mendalam terhadap pilihan kebijakan, serta keterkaitannya dengan akar masalah yang dihadapi (G. T. Allison 1968). Selain itu, adopsi kebijakan yang baik juga harus mampu memberikan justifikasi yang jelas mengapa suatu kebijakan dipilih di antara berbagai alternatif yang tersedia, sehingga dapat memperkuat legitimasi prosesnya (Kraft dan Furlong 2020).

Kebijakan Satu Peta merupakan kebijakan strategis nasional yang bertujuan untuk menyatukan seluruh data dan informasi geospasial dalam satu referensi peta yang terintegrasi. Tujuannya adalah untuk mengurangi tumpang tindih penggunaan lahan, meningkatkan kepastian hukum, dan mendukung perencanaan pembangunan nasional maupun daerah (Kemenko Perekonomian 2021). Latar belakang kebijakan ini tidak terlepas dari

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

persoalan tata kelola lahan dan hutan yang selama ini menghadapi ketidaksinkronan data, tumpang tindih informasi, serta ketidaktepatan dalam pemanfaatan ruang (Pakpahan, et al. 2019, Maryudi 2017). Berdasarkan fakta tersebut, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2010 memberikan amanat kepada Badan Informasi Geospasial (BIG) untuk mengembangkan Kebijakan Satu Peta yang integratif untuk mengurangi potensi konflik pertanahan (Rahmawati dan Bangsawan 2022, Silviana 2019).

Kebijakan ini kemudian diperkuat oleh Presiden Joko Widodo melalui Perpres No. 9 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta dengan peta berketelitian 1:50.000. Geoportal Kebijakan Satu Peta mulai diluncurkan pada tahun 2018 yang mencakup peta dasar dan tematik hasil integrasi dari berbagai instansi pemerintah (Fajar, et al. 2019). Namun dalam perjalanannya, implementasi Kebijakan Satu Peta mengalami dinamika dan hambatan. Salah satu penyebabnya yaitu belum terintegrasinya basis data geospasial serta masih banyaknya peta tematik dari berbagai kementerian/lembaga yang masih dalam proses verifikasi dan disinkronkan ke dalam Kebijakan Satu Peta (Kompas.id 2024).

Pemerintah juga menerbitkan Perpres No. 23 Tahun 2021 yang merupakan revisi dari Perpres sebelumnya yang berfokus pada penyusunan mekanisme kerja, penyempurnaan data, optimalisasi diseminasi informasi

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

melalui geoportal, dan sinkronisasi pemanfaatan ruang (Kemenko Perekonomian 2021). Kebijakan ini diperluas cakupannya ke 24 kementerian/lembaga, 34 provinsi, dan 158 peta tematik. Meski demikian, efektivitas pelaksanaannya belum merata.

Keberhasilan implementasi Kebijakan Satu Peta banyak dirasakan di tingkat pusat, namun belum bisa diadopsi secara optimal di tingkat daerah. Data BIG (2023) menunjukkan bahwa simpul jaringan informasi geospasial daerah (JIGD) di tingkat kabupaten/kota masih lemah yaitu hanya 14 daerah yang tergolong unggul dari total lebih dari 500 kabupaten/kota.

Kabupaten Kampar merupakan salah satu daerah yang telah memiliki geoportal simpul jaringan sejak 2021 (Kominfosandi Kampar 2021). Meskipun demikian, Kabupaten Kampar sampai juga mengalami permasalahan, seperti keterbatasan kapasitas SDM teknis dalam pengelolaan data geospasial, minimnya dukungan anggaran operasional, serta lemahnya koordinasi lintas sektor dalam pembaruan dan sinkronisasi peta tematik. Meski telah memiliki regulasi pendukung seperti Keputusan Bupati Kampar Nomor 050.234/II/2021 tentang Forum Satu Data, pelaksanaannya belum optimal.

Observasi di lapangan menunjukkan bahwa adopsi Kebijakan Satu Peta di Kabupaten Kampar masih dihadapkan pada persoalan tumpang tindih lahan, keterbatasan akses data sektoral, persoalan tapal batas, serta

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kurang optimalnya perencanaan spasial. Akibatnya, timbul persoalan serius seperti masuknya 80% lahan sawit masyarakat ke dalam kawasan hutan lindung, serta lambatnya pengakuan wilayah adat (Fajar, et al. 2019).

Kompleksitas tersebut tidak berhenti pada persoalan ketidaksinkronan data dan tumpang tindih penguasaan ruang. Temuan lapangan menunjukkan bahwa aparatur yang melakukan pengukuran, pemeriksaan batas, dan validasi kesesuaian ruang dapat menghadapi tekanan informal, intimidasi, serta keberatan dari aktor yang memiliki kepentingan ekonomi dan politik atas lahan. Situasi ini melahirkan ketakutan birokrasi (bureaucratic fear), yaitu kondisi ketika aparatur memahami kewajiban teknisnya, tetapi membatasi tindakan, menunda verifikasi, atau memilih keputusan yang paling aman karena memperhitungkan risiko personal, sosial, politik, dan administratif.

Temuan tersebut menuntut analisis yang lebih kritis daripada penjelasan normatif mengenai kapasitas dan kepatuhan birokrasi. Kemandekan Kebijakan Satu Peta dapat terjadi bukan karena aparatur tidak memahami kebijakan, tetapi karena ruang tindakan profesionalnya ditekan oleh relasi kekuasaan eksternal. Sebaliknya, pengawasan KPK dan BPK melalui Stranas PK dapat berfungsi sebagai authorizing environment, yaitu mandat dari otoritas yang lebih kuat yang memberi dasar administratif bagi birokrat lokal untuk mempertahankan standar data, menolak intervensi, dan menjalankan validasi ruang secara lebih objektif.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Berdasarkan analisis penulis terhadap berbagai sumber (Ulfiah, Koto and Ningsih 2024, Ramadani, et al. 2019, Nurwadjeni 2019) beberapa faktor yang berperan menyebabkan belum optimalnya adopsi Kebijakan Satu Peta di daerah meliputi: celah regulasi, kelembagaan yang lemah, teknologi yang belum optimal, belum adanya standar data geospasial, keamanan data yang lemah, minimnya data prioritas, serta rendahnya kualitas dan kuantitas SDM dalam pengelolaan geospasial.

Berbagai hambatan tersebut berkaitan erat dengan perilaku birokrasi. Secara sederhana, perilaku birokrasi dapat diartikan sebagai respons kompleks dari individu maupun kelompok dalam struktur organisasi pemerintah terhadap berbagai faktor yang memengaruhi proses kebijakan publik. Perilaku birokrasi seringkali dibentuk oleh pengambilan Keputusan yang bersifat rasional terbatas (*bounded rationality*) karena dipengaruhi oleh keterbatasan informasi dan kapasitas kognitif manusia (Simon 1976). Michael Lipsky menekankan bahwa birokrat yang berada di lapangan atau *street level bureaucrats* memiliki ruang diskresi yang besar dalam mengimplementasikan kebijakan yang sangat dipengaruhi oleh tekanan operasional dan keterbatasan sumber daya (Lipsky 1980).

Perilaku birokrasi juga dipengaruhi struktur organisasi, insentif, serta tekanan hukum dan politik yang membentuk bagaimana birokrat menjalankan tugasnya (Wilson 1989). Sementara dalam konteks pengambilan keputusan strategis, birokrasi bertindak tidak hanya mengikuti

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

prosedur formal, tetapi juga dipengaruhi rutinitas organisasi dan dinamika politik antar lembaga negara (Allison and Zelikow 1971). Kondisi tersebut sekaligus menekankan bahwa perilaku birokrasi tidak bisa dilepaskan dari nilai-nilai politik karena administrasi publik pada dasarnya merupakan aktivitas yang sarat dengan pertimbangan etika dan kekuasaan (Waldo 2007).

Sementara itu, adopsi kebijakan juga bergantung pada kejelasan tujuan kebijakan, kapasitas pelaksana, serta dukungan lingkungan organisasi (Sabatier dan Mazmanian 1980). Dalam pendekatan *Advocacy Coalition Framework,* Sabatier juga menekankan bahwa keyakinan dan nilai aktor kebijakan sangat memengaruhi proses adopsi kebijakan. Di sisi lain, adopsi kebijakan juga perlu dilihat tidak hanya sebagai pernyataan resmi menerima kebijakan, tetapi juga sebagai proses yang melibatkan pemahaman mendalam, koordinasi lintas sektor, serta motivasi dan perilaku antar birokrasi (Pressman and Wildavsky 1973). Artinya, apabila proses adopsi kebijakan bersifat pasif atau hanya formalitas administratif, maka risiko kegagalan adopsi akan sangat tinggi.

Secara formal Pemerintah Kabupaten Kampar telah mengadopsi Kebijakan Satu Peta melalui pembentukan berbagai perangkat kelembagaan, termasuk Forum Satu Data dan regulasi daerah yang mendukung integrasi data geospasial. Dengan demikian, persoalan utama penelitian ini bukan lagi terletak pada ada atau tidaknya keputusan formal

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

untuk mengadopsi kebijakan, melainkan pada bagaimana kebijakan tersebut benar-benar diterima, dipahami, diinternalisasi, dan dipraktikkan oleh birokrasi dalam aktivitas pemerintahan sehari-hari. Dalam perspektif administrasi publik, kondisi tersebut menunjukkan adanya kesenjangan antara *formal policy adoption* dan *managerial (operational) policy adoption*, yaitu tingkat penerimaan dan penggunaan kebijakan sebagai bagian dari rutinitas organisasi birokrasi.

Selain itu, penelitian ini juga mengidentifikasi faktor-faktor perilaku birokrasi yang menentukan kualitas proses adopsi, seperti persepsi birokrat terhadap urgensi kebijakan, kesiapan kognitif dan teknis mereka dalam memahami substansi kebijakan, serta faktor motivasi, kepemimpinan, dan dinamika politik internal birokrasi yang memengaruhi pengambilan keputusan. Dengan pemahaman mendalam tentang dinamika perilaku birokrasi terhadap adopsi Kebijakan Satu Peta beserta faktor-faktor penentunya, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi strategi penguatan tata kelola kebijakan spasial di Kabupaten Kampar dan wilayah lain di Indonesia.

Dalam studi-studi terkait adopsi kebijakan, para ahli menyatakan bahwa adopsi kebijakan tidak sekedar dipahami sebagai keputusan formal pejabat atau lembaga yang berwenang, tetapi juga sebagai proses dinamis yang dipengaruhi oleh berbagai faktor, seperti pertimbangan politik, dukungan administratif, dan kesiapan organisasi dalam menjalankan

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kebijakan tersebut (Dye 2008, Rogers 2003, Sabatier dan Mazmanian 1980, Pressman and Wildavsky 1973). Rogers misalnya yang menjelaskan bahwa adopsi kebijakan terjadi melalui lima tahapan utama, yaitu pengetahuan, pembentukan sikap, pengambilan keputusan, pelaksanaan, dan penguatan yang kesemuanya sangat dipengaruhi oleh persepsi terhadap manfaat dan kompleksitas kebijakan, serta kompatibilitasnya dengan sistem yang ada (Rogers 2003).

Loffreda et al. (2024) dalam kajiannya terhadap kebijakan WHO '*Best Buys'* untuk penanggulangan penyakit tidak menular, mengungkapkan bahwa hambatan utama dalam adopsi kebijakan meliputi kurangnya data kontekstual, lemahnya kapasitas pelaksanaan di tingkat lokal, serta tekanan dari kepentingan industri komersial. Studi ini menekankan pentingnya kolaborasi lintas sektor serta pendekatan sistemik guna memperkuat efektivitas kebijakan (Loffreda, et al. 2024).

Sejalan dengan itu, penelitian oleh Rådström (2023) dalam konteks sektor pekerja domestik informal di Argentina menunjukkan bahwa adopsi dan implementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh persepsi serta perilaku para aktor kebijakan, bukan semata-mata oleh desain kebijakan. Studi ini juga menggarisbawahi peran penting konteks sosial dan ekonomi yang melingkupi kebijakan tersebut (Rådström 2023). Pendekatan kontekstual juga dikedepankan oleh Setyonugroho dan Maki (2024) yang menyoroti tantangan koordinasi lintas lembaga, kurangnya integrasi antara kebijakan

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

pusat dan daerah, serta minimnya pemanfaatan pengetahuan lokal dalam adopsi kebijakan. Mereka merekomendasikan pendekatan kolaboratif dan adaptif yang lebih memperhatikan konteks lokal sebagai kunci peningkatan keberhasilan kebijakan publik.

Dalam ranah perilaku birokrasi, kajian-kajian mutakhir menunjukkan bahwa perilaku birokrasi bukan lagi dipahami semata-mata sebagai hasil struktur dan prosedur administrative, melainkan hasil interaksi kompleks antara budaya organisasi, tekanan politik, perkembangan teknologi, dan nilai individu birokrat. Suzuki dan Hur menemukan bahwa politisasi birokrasi melalui system perekrutan yang tidak berbasis merit dapat menurunkan loyalitas dan meningkatkan intensi birokrat untuk keluar dari institusi publik karena menurunnya persepsi keadilan procedural (Suzuki and Hur 2023). Hal ini sejalan dengan temuan lain yang menekankan bahwa keberhasilan transformasi digital dalam birokrasi sangat ditentukan oleh sikap para *street -level bureaucrats* terhadap inovasi, dukungan organisasi, dan kondisi lingkungan tempat mereka bekerja (Nagel 2024).

Sementara itu, Bauer menyoroti bahwa birokrat di negara demokrasi yang sedang mengalami kemunduran memiliki peran sebagai penjaga nilai-nilai demokrasi, termasuk keberanian menolak kebijakan yang melanggar prinsip etika publik (Bauer 2023). Kondisi tersebut juga membentuk cara kerja birokrat pelaksana, baik dalam hal efisiensi maupun tantangan

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

adaptasi, terutama terkait integrasi teknologi dalam struktur kerja tradisional (Portela, Muller and Tangi 2024). Temuan lain di Jerman juga menambahkan bahwa birokrat sering melakukan strategi adaptif untuk menjembatani antara logika system birokrasi dan realitas kebutuhan masyarakat sehingga menjadikan mereka bukan sekadar pelaksana kebijakan, tetapi juga agen aktif dalam negosiasi makna kebijakan (Dolata, et al. 2020).

Dalam ranah perilaku birokrasi, sejumlah studi mengungkap pentingnya peran birokrat, terutama di tingkat garis depan, dalam menentukan kualitas pelayanan publik. Santoso dan Lionardo (2024) menemukan bahwa interaksi antara birokrat dan masyarakat sangat memengaruhi persepsi terhadap layanan publik. Faktor-faktor seperti pelatihan, motivasi, serta pemahaman terhadap standar pelayanan publik terbukti memiliki dampak signifikan terhadap efektivitas kinerja birokrasi (Santoso dan Lionardo 2024). Sementara itu, Satibi dan Ediyanto mengkaji peran etika birokrasi dalam memperkuat prinsip-prinsip *good governance*. Mereka menekankan pentingnya profesionalisme dan integritas birokrat untuk membangun kepercayaan publik, meskipun implementasi etika birokrasi masih menghadapi tantangan struktural dan budaya organisasi yang belum sepenuhnya mendukung (Satibi dan Ediyanto 2020).

Dalam konteks Indonesia, Hidayati dan Meiwanda menunjukkan bahwa etika dan perilaku personal birokrat sangat menentukan kualitas tata

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kelola pemerintahan lokal (Hidayati and Meiwanda 2022). Sementara Nasution et al. mencatat bahwa resistensi terhadap reformasi birokrasi masih menjadi tantangan besar, khususnya dari aktor-aktor internal yang telah nyaman dengan praktik birokrasi lama (Nasution, Sihombing and Ridho 2024).

Dalam konteks spesifik Kebijakan Satu Peta di Indonesia, beberapa studi memberikan kontribusi penting. Palengkahu (2023) menyoroti kebijakan ini sebagai solusi strategis untuk mengatasi permasalahan tumpang tindih penggunaan lahan. Menurutnya, Kebijakan Satu Peta memberikan dasar sinkronisasi informasi spasial antar lembaga pemerintah guna menghindari konflik kepentingan dan mempercepat pembangunan infrastruktur serta penataan ruang. Sementara itu, Kurniawan dan Kurniawan (2023) membandingkan pengelolaan data geospasial antara Kebijakan Satu Data dan Kebijakan Satu Peta, dan menemukan bahwa ketidakharmonisan acuan data menjadi sumber utama tumpang tindih. Mereka menyarankan adanya deregulasi atau harmonisasi mekanisme pengelolaan data lintas kebijakan untuk meningkatkan efektivitasnya.

Di sektor kesehatan, Widartono et al. (2024) menggunakan data Kebijakan Satu Peta untuk pemodelan kerawanan malaria melalui Spatial Multi Criteria Analysis, menegaskan bahwa sinkronisasi spasial harus sesuai kondisi epidemiologis setempat (Widartomo, et al. 2023). Analisis di bidang pertanahan menemukan bahwa integrasi spasial membantu

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

mengurangi tumpang tindih sertifikat tanah dan mendukung reforma agraria, meski masih terdapat tantangan teknis dan hukum (Silviana 2019). Hampir senada, Wahyuningsih menegaskan peran Kebijakan Satu Peta dalam menyelesaikan konflik agraria dan mencapai kepastian hukum melalui harmonisasi data (Wahyuningsih 2024).

Virgy, et al. (2024) menambahkan perspektif kritis dengan menyoroti tantangan transparansi dan keterlibatan publik dalam Kebijakan Satu Peta. Menurut mereka, ketiadaan lembaga yang secara khusus memverifikasi data dari sumber eksternal serta keterbatasan akses publik terhadap data peta merupakan hambatan besar dalam mewujudkan tata kelola spasial yang partisipatif. Oleh karena itu, mereka merekomendasikan peningkatan akuntabilitas serta pelibatan lebih luas dari pemangku kepentingan non-pemerintah.

Berbagai penelitian mengenai Kebijakan Satu Peta pada umumnya menjelaskan keberhasilan maupun kegagalan implementasi melalui variabel-variabel klasik seperti kejelasan regulasi, koordinasi antarlembaga, dukungan sumber daya, kapasitas kelembagaan, serta komitmen pemerintah. Pendekatan tersebut berhasil menjelaskan dimensi struktural implementasi kebijakan, namun belum sepenuhnya mampu menerangkan mengapa pemerintah daerah yang secara formal telah mengadopsi kebijakan masih menunjukkan variasi yang besar dalam praktik operasionalnya.

Keterbatasan tersebut menunjukkan adanya ketidakcukupan teoritis (*theoretical insufficiency*) dalam menjelaskan implementasi kebijakan

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

teknokratis yang menuntut perubahan perilaku organisasi secara lintas sektor. Pada kebijakan seperti Kebijakan Satu Peta, keberadaan regulasi, struktur organisasi, maupun sumber daya belum secara otomatis menghasilkan perubahan praktik birokrasi. Masih terdapat mekanisme internal yang bekerja di dalam organisasi birokrasi, seperti persepsi terhadap inovasi, rasionalitas terbatas, diskresi pelaksana, budaya organisasi, dan kepemimpinan, yang belum banyak dijelaskan oleh teori implementasi klasik.

Keterbatasan studi terdahulu menunjukkan bahwa persoalan penelitian ini tidak hanya berkaitan dengan kekosongan empiris mengenai adopsi Kebijakan Satu Peta di tingkat kabupaten/kota, tetapi juga berkaitan dengan ketidakcukupan teoretis dalam menjelaskan proses transformasi dari adopsi formal menuju adopsi operasional. Teori adopsi dan implementasi kebijakan klasik umumnya mampu menjelaskan pentingnya regulasi, struktur kelembagaan, kapasitas sumber daya, dan koordinasi antarlembaga. Namun, teori tersebut belum sepenuhnya menjelaskan bagaimana kebijakan geospasial yang bersifat teknokratis dan lintas sektor diterima, dimaknai, digunakan, serta dilembagakan dalam rutinitas birokrasi daerah. Dalam konteks Kebijakan Satu Peta, regulasi dan geoportal tidak otomatis menghasilkan penggunaan data spasial dalam pengambilan keputusan. Proses tersebut sangat bergantung pada perilaku birokrasi, terutama pada cara aparatur memahami manfaat kebijakan, menguasai kapasitas teknis, membangun kepercayaan terhadap data, serta berkoordinasi lintas OPD.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

Oleh karena itu, penelitian ini menempatkan perilaku birokrasi sebagai mekanisme mediasi yang menjembatani adopsi formal dengan adopsi operasional Kebijakan Satu Peta.

Penelitian ini memandang bahwa keberhasilan Kebijakan Satu Peta tidak hanya ditentukan oleh keberadaan regulasi atau struktur kelembagaan, tetapi sangat dipengaruhi oleh perilaku birokrasi sebagai aktor yang menerjemahkan kebijakan nasional ke dalam praktik administrasi daerah. Oleh karena itu, istilah adopsi dalam penelitian ini dimaknai sebagai proses operasional ketika birokrat menerima, menginterpretasikan, menggunakan, serta mengintegrasikan Kebijakan Satu Peta ke dalam proses kerja organisasi.

Distingsi antara pendekatan top-down dan pendekatan inovasi berbasis perilaku birokrasi terletak pada fokus penjelasannya. Pendekatan top-down menjelaskan bagaimana tujuan, regulasi, kewenangan, dan sumber daya ditransmisikan dari pembuat kebijakan kepada pelaksana. Pendekatan perilaku birokrasi menjelaskan proses setelah instruksi formal diterima, yaitu bagaimana aparatur menafsirkan, menegosiasikan, menggunakan, menahan, serta melembagakan inovasi dalam rutinitas organisasi. Dengan demikian, pendekatan perilaku birokrasi melengkapi teori top-down melalui penjelasan mengenai mekanisme internal yang mengubah kepatuhan formal menjadi penggunaan operasional.

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

B. Rumusan Masalah

Berbagai studi terdahulu telah menunjukkan pentingnya proses adopsi kebijakan sebagai tahapan strategis dalam siklus kebijakan publik yang melibatkan dimensi teknokratik, politis, dan organisasi (Dye 2008, Rogers 2003, Sabatier dan Mazmanian 1980, J. E. Anderson 2003, Stone 2012, Kingdon 1995, Howlett dan Ramesh 2003, Birkland 2020, Dwiyanto 2018). Dalam konteks Indonesia, implementasi Kebijakan Satu Peta juga telah banyak ditelaah, terutama dari aspek teknis spasial, kelembagaan, dan regulasi yang menjadi tantangan dalam sinkronisasi data antar sektor (Pakpahan, et al. 2019, Kurniawan dan Kurniawan 2023, Silviana 2019, Dwiyanto 2018). Namun, sebagian besar kajian tersebut lebih menyoroti hambatan dalam implementasi kebijakan, dan belum secara mendalam menelaah faktor-faktor yang memengaruhi adopsi kebijakan itu sendiri di tingkat daerah, khususnya dalam konteks perilaku aktor birokrasi sebagai pengambil keputusan kunci dalam proses adopsi.

Selain itu, meskipun literatur mengenai perilaku birokrasi telah berkembang, terutama yang menyoroti aspek *street-level bureaucracy* (Lipsky 1980), *bounded rationality* (Simon 1976), dan struktur insentif serta tekanan politik (Wilson 1989), namun belum banyak studi yang mengaitkan secara langsung bagaimana perilaku birokrasi dapat mempengaruhi proses adopsi kebijakan spasial berbasis teknologi informasi seperti Kebijakan Satu Peta. Studi mutakhir seperti oleh Loffreda et al. (2024), Rådström (2023), maupun Setyonugroho dan Maki (2024) telah menekankan

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

pentingnya kapasitas lokal, koordinasi antar aktor, dan kontekstualisasi kebijakan, namun mereka masih berfokus pada kebijakan sektor kesehatan atau sosial, bukan pada kebijakan spasial berbasis geospasial digital di tingkat kabupaten.

Secara khusus, penelitian ini memosisikan Kabupaten Kampar sebagai kasus yang relevan untuk membaca kesenjangan antara adopsi formal dan adopsi operasional Kebijakan Satu Peta. Pemerintah Kabupaten Kampar telah memiliki perangkat formal berupa regulasi pendukung, Forum Satu Data, simpul jaringan geospasial, dan geoportal daerah. Namun, keberadaan perangkat formal tersebut belum secara otomatis menjamin bahwa Kebijakan Satu Peta digunakan secara merata dalam rutinitas kerja birokrasi, pengambilan keputusan, dan koordinasi lintas OPD. Kesenjangan tersebut menunjukkan perlunya analisis yang tidak hanya melihat keberadaan regulasi dan kelembagaan, tetapi juga menelaah proses pemaknaan, kapasitas teknis, motivasi, diskresi, dan interaksi organisasi di dalam birokrasi daerah. Dengan demikian, penelitian ini mengkaji bagaimana dinamika perilaku birokrasi bekerja sebagai mekanisme yang memfasilitasi atau menghambat transformasi Kebijakan Satu Peta dari adopsi formal menuju adopsi operasional.

Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan untuk menjelaskan mekanisme perilaku birokrasi dalam menerjemahkan kebijakan nasional berbasis geospasial ke dalam praktik kerja birokrasi daerah. Mekanisme

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

tersebut tidak dipahami sebagai hubungan kausal antarvariabel, melainkan sebagai proses penerjemahan, pemaknaan, penggunaan, dan pelembagaan Kebijakan Satu Peta oleh aparatur birokrasi dalam konteks organisasi pemerintah daerah. Dengan mengambil Kabupaten Kampar sebagai studi kasus, penelitian ini berupaya menunjukkan bagaimana adopsi formal yang ditandai oleh regulasi, Forum Satu Data, dan geoportal daerah dapat bergerak menuju adopsi operasional melalui dimensi kognitif, kapasitas teknis, dukungan institusional, dan interaksi organisasi lintas OPD.

Berdasarkan uraian rumusan masalah tersebut, penelitian ini secara umum diarahkan untuk menjawab pertanyaan utama: Bagaimana mekanisme perilaku birokrasi dalam mendorong atau menghambat implementasi operasional Kebijakan Satu Peta di Kabupaten Kampar? Pertanyaan ini mendasari upaya mengkaji mekanisme internal birokrasi yang memengaruhi proses tersebut.

Untuk memperdalam fokus kajian, pertanyaan utama tersebut dijabarkan ke dalam dua pertanyaan turunan berikut:

1. Bagaimana dinamika perilaku birokrasi dalam proses adopsi operasional Kebijakan Satu Peta di Kabupaten Kampar?
2. Bagaimana dimensi kognitif, kapasitas, institusional, dan interaksi organisasi memfasilitasi atau menghambat transformasi Kebijakan Satu Peta dari adopsi formal menuju adopsi operasional?

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

C. Tujuan Penelitian

Sejalan dengan rumusan masalah dan pertanyaan penelitian di atas, penelitian ini memiliki dua tujuan utama, yaitu:

1. Menjelaskan mekanisme perilaku birokrasi dalam membentuk adopsi operasional Kebijakan Satu Peta.
2. Menganalisis mekanisme perilaku birokrasi pada level individu, kelompok, dan organisasi dalam memfasilitasi atau menghambat adopsi operasional KSP.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi baik secara teoretis maupun praktis, sebagai berikut:

1. **Manfaat Teoretis**

   Penelitian ini memperkaya kajian administrasi publik dengan menempatkan perilaku birokrasi sebagai mekanisme mediasi dalam proses transformasi adopsi formal menjadi adopsi operasional. Dalam konteks Kebijakan Satu Peta, perilaku birokrasi tidak dipahami sekadar sebagai faktor pendukung atau penghambat, melainkan sebagai proses yang menjelaskan bagaimana kebijakan nasional diterima, dimaknai, dinegosiasikan, digunakan, dan dilembagakan dalam rutinitas kerja birokrasi daerah. Dengan demikian, penelitian ini memberikan

UNIVERSITAS
GADJAH MADA
Dinamika Perilaku Birokrasi terhadap Adopsi Kebijakan Satu Peta (Studi Kasus Kabupaten Kampar, Provinsi Riau)
Zaki Helmi, Prof. Dr. Ahmad Maryudi, S.Hut., M.For.; Prof. Dr.rer.nat. Muh Aris Marfai, S.Si., M.Sc.; Prof. Dr. Agus He
Universitas Gadjah Mada, 2026 | Diunduh dari http://etd.repository.ugm.ac.id/

kontribusi teoretis pada pengembangan studi adopsi dan implementasi kebijakan publik, khususnya kebijakan teknokratis berbasis geospasial yang menuntut koordinasi lintas sektor dan perubahan perilaku organisasi.

2. **Manfaat Praktis**

Temuan dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi Pemerintah Kabupaten Kampar dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan Kebijakan Satu Peta. Secara khusus, hasil studi ini dapat membantu mengidentifikasi hambatan internal yang bersumber dari perilaku birokrasi serta merumuskan strategi perbaikan dalam tata kelola data dan informasi geospasial. Selain itu, rekomendasi yang dihasilkan dapat menjadi rujukan bagi pemerintah daerah lain yang sedang atau akan mengadopsi Kebijakan Satu Peta, agar proses adopsinya lebih adaptif dan berkelanjutan.