



Koherensi Kebijakan Signal Dalam Mendukung Efektivitas Pelayanan Samsat Kota Bandar Lampung

Shafa Fatiy Al Adawiyah S.Sos¹, Prof. Dr. Yulianto, M.S.² Dr. Ahmad Rifa'i, S.Sos, M.Si.³

Program Studi Administrasi Publik, Universitas Lampung, Indonesia

Correspondence Email: shafaaladawiyah@gmail.com

ABSTRACT

Kebijakan Samsat Digital Nasional (SIGNAL) merupakan inovasi pelayanan pajak kendaraan bermotor berbasis aplikasi yang dirancang untuk meningkatkan efisiensi, kemudahan, dan integrasi sistem administrasi. Kebijakan ini telah terintegrasi secara nasional melalui sistem Electronic Registration and Identification (E-RI), akan tetapi tingkat adopsi layanan digital di Kota Bandar Lampung masih relatif rendah dibandingkan layanan konvensional. Penelitian ini bertujuan menganalisis keterpaduan dimensi dalam aspek internal kebijakan SIGNAL mencakup goal coherence, means coherence, dan implementation coherence. Penelitian menggunakan pendekatan kualitatif dengan jenis studi kasus dan menggunakan pendekatan theory-driven analysis, di mana kerangka analisis disusun sebelum pengumpulan data berdasarkan konsep policy coherence. Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, observasi, studi dokumen serta kuisioner. Hasil penelitian menunjukkan bahwa koherensi internal kebijakan SIGNAL di Kota Bandar Lampung relatif kuat pada level desain dan regulasi, akan tetapi masih parsial pada level sosial dan operasional. Literasi digital masyarakat, dinamika teknis aplikasi, dan preferensi layanan tatap muka menjadi faktor utama yang memengaruhi integrasi kebijakan dalam mendukung efektivitas pelayanan samsat Kota Bandar Lampung. Penelitian ini menegaskan bahwa efektivitas kebijakan digital tidak hanya ditentukan oleh konsistensi desain, tetapi oleh keterpaduan antara tujuan, instrumen, dan praktik implementasi secara utuh.

Article Information

Riwayat Artikel:

Diterima 20 Februari 2026

Direvisi 23 Februari 2026

Diterbitkan 24 Februari 2026

Tersedia Online 26 Februari 2026

Publikasi 26 Februari 2026

Keyword: *policy coherence, policy design, SIGNAL, pelayanan publik, integrasi kebijakan*

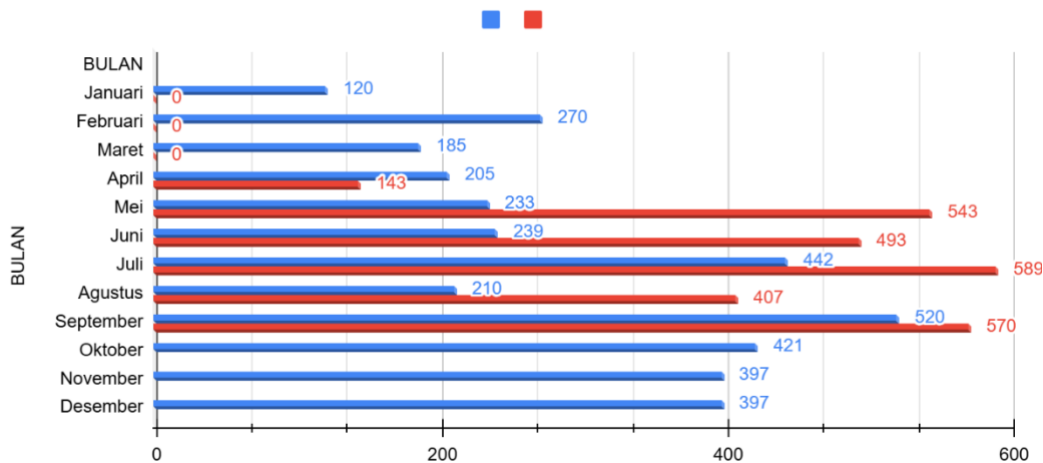
1. PENDAHULUAN

Pembayaran pajak kendaraan bermotor merupakan bagian dari kewajiban administratif yang melekat pada kepemilikan kendaraan sebagaimana diatur dalam **Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009** tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan. Dalam konteks pelayanan publik, penyelenggaraan pembayaran pajak tersebut menjadi tanggung jawab negara untuk memberikan layanan yang efektif, efisien, dan akuntabel sebagaimana diamanatkan dalam **Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009** tentang Pelayanan Publik. Dengan demikian, sistem pelayanan pajak kendaraan bermotor bukan sekadar prosedur administratif, melainkan bagian dari implementasi kebijakan publik yang memiliki dasar regulatif formal. Secara normatif, SIGNAL dirancang untuk mengurangi antrean fisik, meminimalisasi interaksi tatap muka, serta mempercepat proses administrasi. Akan tetapi, digitalisasi tidak serta-merta menjamin keberhasilan kebijakan (Triyosanti et al., 2024).

Implementasi Samsat Digital Nasional (*SIGNAL*) adalah instrumen penting dalam meningkatkan efektivitas pelayanan publik di tingkat daerah termasuk UPTD Kantor Samsat Kota Bandar Lampung. Menurut data penelitian terdahulu, dalam dua tahun terakhir terlihat hanya 3% wajib pajak di provinsi Lampung yang memanfaatkan layanan signal di tahun 2023. Angka ini jauh dibawah target nasional yang diharapkan untuk mengurai antrean konvensional (Farras, 2024). Penggunaan layanan SIGNAL di Kota Bandar Lampung selama tahun 2024 hingga 2025 menunjukkan adanya perubahan perilaku sosial masyarakat terhadap layanan publik berbasis teknologi.

Berdasarkan data pengguna, terjadi peningkatan signifikan pada pertengahan tahun 2025, terutama pada periode April hingga Juli. Hal ini menggambarkan bahwa masyarakat mulai beradaptasi dengan sistem pelayanan digital dan menunjukkan kesiapan sosial untuk memanfaatkan inovasi pemerintah di bidang administrasi kendaraan bermotor. Pada tahun 2024, terlihat pada gambar 1 sebanyak 871.254 transaksi offline dibandingkan dengan hanya 16.441 transaksi online, sedangkan hingga September 2025 tercatat 659.259 transaksi offline dan 12.706 transaksi online.

Pengguna Signal di Kota Bandar Lampung (2024–2025)



Gambar 1. Laporan Pengguna Signal di Kota Bandar Lampung (2024–2025)

Sumber : Diolah Peneliti 2025

Jika melihat data transaksi pajak di tingkat Provinsi Lampung pada gambar 2 memperlihatkan bahwa aktivitas pembayaran pajak masih didominasi oleh metode konvensional. Dengan kata lain, lebih dari 98% transaksi pajak masih dilakukan secara konvensional. Meskipun data tersebut berskala provinsi, kondisi ini tetap relevan untuk mencerminkan kecenderungan perilaku masyarakat di Kota Bandar Lampung sebagai pusat aktivitas pelayanan dan administrasi provinsi. Fenomena dominannya metode pembayaran konvensional di tengah meningkatnya adopsi layanan digital ini menggambarkan adanya ketidakseimbangan antara arah kebijakan dan dinamika sosial masyarakat. Mengingat tujuan pemerintah menetapkan kebijakan SIGNAL ialah sebagai strategi peningkatan efektivitas dan efisiensi layanan akan tetapi perilaku masyarakat masih menunjukkan preferensi terhadap mekanisme tatap muka dan pembayaran langsung.

Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mendasar dalam studi kebijakan public. Secara normative, kebijakan SIGNAL telah dirancang dengan regulasi yang jelas, dukungan infrastruktur yang memadai, serta koordinasi antarinstansi yang terstruktur melalui SPBE. Akan tetapi mengapa implementasinya belum sepenuhnya menghasilkan tingkat pemanfaatan yang optimal? Situasi ini memperlihatkan adanya proporsi antara desain kebijakan yang secara formal tampak komprehensif dan capaian implementasi di tingkat lokal. Situasi ini membuka kemungkinan bahwa persoalan tidak hanya terletak pada aspek teknis pelaksanaan, melainkan pada tingkat keterpaduan internal kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, diperlukan analisis yang mampu menelaah relasi antara tujuan kebijakan, instrumen yang digunakan, dan praktik implementasinya sebagai satu kesatuan desain kebijakan

Penelitian ini berupaya menekankan bahwa **koherensi internal merupakan factor penting dalam mendukung efektivitas pelayanan**. Oleh sebab itu, permasalahan utama bukan pada efektivitas aplikasi SIGNAL sebagai instrumen tunggal, melainkan pada sejauh mana

koherensi kebijakan mampu mendukung efektivitas pelayanan publik di Kota Bandar Lampung. Keselarasan kebijakan dari perspektif koherensi dapat memberikan gambaran yang lebih komprehensif mengenai faktor-faktor yang memengaruhi rendahnya adopsi system online oleh masyarakat di Kota Bandar Lampung. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis dalam memperkaya kajian mengenai *policy coherence*, khususnya pada dimensi *intra-policy coherence* dan menjadi rekomendasi praktis untuk peningkatan efektivitas pelayanan digital pajak kendaraan bermotor di daerah

1.1 Policy Design sebagai Kerangka Dasar Integrasi Kebijakan

Dalam studi kebijakan publik, policy design dipahami sebagai proses perumusan tujuan dan pemilihan instrumen yang disusun secara rasional untuk mencapai hasil tertentu. Policy design menekankan pentingnya konsistensi internal antara orientasi normatif kebijakan dan perangkat implementasinya (Howlett, 2019). Suatu kebijakan dikatakan dirancang secara baik apabila terdapat hubungan logis antara tujuan yang ditetapkan, instrumen yang dipilih, dan mekanisme pelaksanaan yang digunakan. Dalam konteks kebijakan Samsat Digital Nasional (SIGNAL), desain kebijakan bertujuan mentransformasi mekanisme pelayanan pajak kendaraan bermotor dari sistem konvensional menuju sistem digital terintegrasi. Instrumen yang digunakan berupa aplikasi digital yang terhubung dengan sistem Electronic Registration and Identification (E-RI). Secara konseptual, desain ini mencerminkan upaya rasionalisasi pelayanan publik melalui digitalisasi. Namun, policy design yang rasional tidak secara otomatis menjamin integrasi implementasi di lapangan (Howlett & Cashore, 2014). Oleh karena itu, analisis terhadap kebijakan SIGNAL tidak berhenti pada aspek desain formal, tetapi perlu dilanjutkan pada pengujian konsistensi internal kebijakan tersebut. Dalam titik inilah konsep koherensi kebijakan menjadi relevan sebagai alat analisis.

1.2 Konsep Intra-Policy Coherence (Nilsson)

Mengacu pada konsep *policy coherence* digunakan untuk menilai tingkat konsistensi dalam suatu sistem kebijakan. Dalam dimensi *intra-policy coherence*, fokus analisis terletak pada keselarasan internal dalam satu kebijakan tunggal. Koherensi internal terdiri dari tiga dimensi utama diantaranya (Nilsson et al., 2012):

1. **Goal Coherence**, merupakan konsistensi dan keselarasan orientasi tujuan kebijakan.
2. **Means Coherence**, merupakan kesesuaian dan stabilitas instrumen kebijakan dalam mendukung tujuan.
3. **Implementation Coherence**, merupakan konsistensi praktik implementasi dengan desain kebijakan.

Kerangka ini menempatkan kebijakan sebagai sistem yang terintegrasi. Apabila salah satu dimensi mengalami ketidaksesuaian, maka integrasi kebijakan menjadi parsial. Dalam

penelitian ini, kebijakan SIGNAL dianalisis sebagai satu kesatuan sistem yang diuji tingkat koherensi internalnya berdasarkan ketiga dimensi tersebut. Dengan demikian, analisis tidak hanya menilai apakah kebijakan telah dirumuskan dengan baik, tetapi apakah tujuan digitalisasi benar-benar terhubung secara konsisten dengan instrumen aplikasi dan praktik pelayanan di lapangan.

1.3 Relevansi Koherensi Internal dalam Kebijakan SIGNAL

Kebijakan SIGNAL merupakan kebijakan berbasis teknologi yang secara formal telah terintegrasi secara nasional. Namun, sebagaimana ditunjukkan dalam data transaksi, tingkat adopsi digital di Kota Bandar Lampung masih sangat rendah dibandingkan kanal konvensional. Kondisi ini menunjukkan adanya kemungkinan ketidakseimbangan antara desain kebijakan dan respons implementasi. Mengacu pada perspektif *intra-policy coherence*, dominasi transaksi offline yang mencapai lebih dari 97% mengindikasikan bahwa integrasi implementasi belum sepenuhnya selaras dengan tujuan digitalisasi. Oleh karena itu, analisis kebijakan SIGNAL dalam penelitian ini difokuskan pada deajet koherensi internal berdasarkan tiga dimensi Nilsson. Kerangka ini dipilih karena mampu menjelaskan hubungan sistemik antara tujuan normatif digitalisasi, instrumen aplikasi SIGNAL, dan praktik pelayanan di tingkat local

2. METODE

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan jenis studi kasus dan menggunakan pendekatan *theory-driven analysis*, di mana kerangka analisis disusun sebelum pengumpulan data berdasarkan konsep *policy coherence*. Kerangka tersebut kemudian dioperasionalkan ke dalam dimensi dan indikator sebagai panduan dalam analisis data. Pendekatan ini sejalan dengan metode penelitian kualitatif yang memungkinkan penggunaan kategori awal (*a priori codes*) dalam proses analisis (Saldana, 2013). Penelitian berfokus pada analisis struktur internal kebijakan sebagai satu kesatuan desain yang dijalankan dalam konteks pelayanan publik daerah. Pendekatan kualitatif bertujuan untuk mengeksplorasi fenomena yang kompleks dan memerlukan pemahaman yang mendalam terhadap konteks social (Miles, M. B., 2014). Pengumpulan data diperoleh melalui wawancara mendalam, observasi, dokumentasi, dan kuisisioner. Tahapan analisis meliputi reduksi data, kategorisasi tema, dan sintesis konseptual. Triangulasi dilakukan melalui perbandingan antara wawancara, observasi, dokumen resmi, serta kuesioner pendukung untuk memastikan validitas temuan (Moleng, 2022)

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Koherensi Tujuan (*Goal Coherence*)

Tujuan kebijakan merupakan elemen penting yang menentukan arah dan orientasi implementasi (Dr. Hermanu Iriawan, S.E., 2024). Berdasarkan kerangka *intra-policy coherence* menurut Nilsson *et al.* (2012), keterpaduan tujuan menilai sejauh mana tujuan kebijakan dirumuskan secara jelas dan diterjemahkan secara konsisten dalam sistem kebijakan yang sama. Dalam konteks kebijakan SIGNAL, analisis dilakukan dengan membandingkan tujuan digitalisasi yang dirumuskan dalam kebijakan nasional dengan interpretasi aparaturnya serta perilaku masyarakat sebagai pengguna layanan. Apabila ketiga komponen tersebut selaras, maka dimensi tujuan dapat dikategorikan kuat. Sebaliknya, apabila terdapat variasi respons dalam sistem, maka koherensinya bersifat parsial.

Kebijakan digitalisasi pelayanan pajak kendaraan bermotor tidak dirumuskan dalam satu regulasi tunggal, melainkan merupakan integrasi dari antara kebijakan pelayanan publik dan transformasi digital pemerintahan. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik menegaskan bahwa pelayanan publik harus diselenggarakan secara efektif, efisien, transparan, serta berorientasi pada kemudahan akses bagi masyarakat. Selain itu, Peraturan Presiden Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) mendorong transformasi layanan pemerintahan berbasis digital guna meningkatkan kualitas pelayanan secara terintegrasi. Berdasarkan sintesis regulasi tersebut, tujuan kebijakan SIGNAL dapat dipahami mencakup peningkatan efisiensi pelayanan, penyederhanaan prosedur administrasi, peningkatan transparansi, serta perluasan akses layanan kepada masyarakat secara digital. Dengan demikian, tujuan normatif telah dirumuskan secara jelas dan memiliki orientasi perubahan sistemik. Rumusan tersebut menjadi dasar untuk menilai apakah implementasi di tingkat daerah berjalan selaras dengan arah kebijakan nasional.

Berdasarkan temuan penelitian menegaskan bahwa tujuan kebijakan dipahami sebagai upaya perluasan akses dan efisiensi layanan. Penekanan pada pengurangan antrean dan fleksibilitas lokasi pembayaran menunjukkan keselarasan antara rumusan normatif dan interpretasi pelaksana. Hal ini sejalan dengan pendekatan Nilsson, yang menjelaskan bahwa respons yang tidak seragam dalam satu kebijakan menunjukkan bahwa koherensi tujuan belum sepenuhnya integratif (Nilsson *et al.*, 2012). Secara analitis, data ini menunjukkan bahwa keterpaduan tujuan belum sepenuhnya mencapai integrasi sistemik dalam kebijakan SIGNAL. Hal ini didasarkan pada perbedaan tingkat pemahaman terhadap tujuan kebijakan antara aktor pelaksana dan masyarakat sebagai kelompok sasaran.

Pada tingkat pelaksana, tidak ditemukan perbedaan interpretasi terkait tujuan kebijakan digitalisasi pelayanan melalui SIGNAL. Seluruh aktor memahami tujuan kebijakan sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi pelayanan, mempermudah akses, serta menyesuaikan pelayanan publik dengan perkembangan teknologi. Kondisi ini menunjukkan bahwa tujuan kebijakan telah dipahami secara konsisten dalam lingkup kelembagaan. Keseragaman pemahaman antar pelaksana menunjukkan bahwa tujuan kebijakan telah terinternalisasi secara institusional sebagai orientasi bersama dalam sistem kebijakan (Nilsson *et al.*, 2012). Sebaliknya, pada tingkat masyarakat masih ditemukan variasi pemahaman yang

cukup signifikan. Masyarakat pengguna layanan cenderung mampu memahami tujuan kebijakan secara lebih jelas, terutama dalam aspek kemudahan dan efisiensi pelayanan. Akan tetapi, masyarakat non-pengguna menunjukkan keterbatasan pemahaman, bahkan sebagian belum mengetahui keberadaan layanan SIGNAL. Pernyataan ini diperkuat oleh data kuisisioner yang menunjukkan bahwa kendala masyarakat tidak hanya berkaitan dengan aspek teknis penggunaan aplikasi, tetapi juga pada aspek pemahaman terhadap layanan SIGNAL itu sendiri. Sebagian responden menyatakan belum memahami alur penggunaan aplikasi, bahkan terdapat responden yang belum mengetahui keberadaan layanan tersebut.

Koherensi tujuan tidak hanya ditentukan oleh konsistensi perumusan dan pemahaman antar pelaksana, tetapi juga oleh sejauh mana tujuan tersebut terinternalisasi dalam seluruh sistem kebijakan, termasuk pada kelompok sasaran. Pendekatan ini merujuk pada konsep *policy coherence* yang menekankan keselarasan tujuan, instrumen, dan target populasi, serta literatur internalisasi standar dan tujuan kebijakan dalam pelayanan public (Cejudo, 2016). Dengan demikian, meskipun tidak terdapat konflik tujuan pada level institusional, variasi respons pada tingkat masyarakat menunjukkan bahwa koherensi yang terbentuk masih bersifat parsial. Kondisi di atas mengindikasikan adanya kesenjangan antara tujuan normatif kebijakan digitalisasi dan realitas perilaku layanan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa keberhasilan tujuan kebijakan tidak hanya bergantung pada kejelasan rumusan dan konsistensi pemahaman pelaksana, tetapi juga pada kemampuan kebijakan untuk menjangkau dan membentuk pemahaman kelompok sasaran (Howlett, 2019).

Dengan demikian koherensi tujuan SIGNAL di Kota Bandar Lampung, kuat secara administratif-institusional, namun parsial secara sosial karena tujuan belum terkonversi menjadi preferensi layanan dominan. Dengan demikian, problem utamanya bukan pada “ada tidaknya tujuan”, melainkan pada kapasitas tujuan untuk menjadi kompas praktik pelayanan yang mendorong adopsi publik.

3.2 Koherensi Instrumen (*Means Coherence*)

Berdasarkan hasil penelitian, tidak ditemukan adanya konflik regulatif antara kebijakan pusat dan pelaksanaan di daerah. Merujuk pada *intra-policy coherence* Nilsson, dimensi kesesuaian instrumen menilai apakah perangkat kebijakan yang digunakan selaras dengan tujuan yang telah dirumuskan.. Dalam konteks SIGNAL, instrumen utama berupa aplikasi digital yang terintegrasi dengan sistem Electronic Registration and Identification (E-RI), dukungan SOP nasional, integrasi perbankan, serta distribusi dokumen melalui PT Pos. Secara normatif, seluruh instrumen tersebut telah dirancang untuk mendukung tujuan kemudahan dan efisiensi layanan. Secara analitis, hasil kesesuaian instrumen pada kebijakan SIGNAL Secara struktural, regulasi dan organisasi telah mendukung tujuan kebijakan secara konsisten tanpa ditemukan konflik atau tumpang tindih. Namun, pada aspek sumber daya dan informasi, masih terdapat keterbatasan dalam implementasi yang

memengaruhi efektivitas instrumen. Namun, kendala teknis dan tingkat adopsi yang masih terbatas menunjukkan bahwa instrumen belum sepenuhnya optimal dalam menjembatani tujuan ke dalam praktik. Koherensi internal tidak hanya menuntut konsistensi formal, tetapi juga efektivitas instrumen dalam mendukung respons sistem kebijakan (Nilsson, M., Vijge, M. J., 2022). Dengan demikian, kesesuaian instrumen dalam kebijakan SIGNAL bersifat sesuai secara desain, tetapi belum sepenuhnya solid dalam operasionalisasi. Hasil penelitian SIGNAL telah terintegrasi dengan sistem nasional E-RI dan mengikuti standar operasional yang seragam. Hal ini menunjukkan bahwa pada level desain, instrumen kebijakan relatif koheren. Namun, pada level operasional ditemukan beberapa kendala seperti keterlambatan verifikasi pembayaran dan gangguan jaringan.

3.3 Koherensi Implementasi (*Implementation Coherence*)

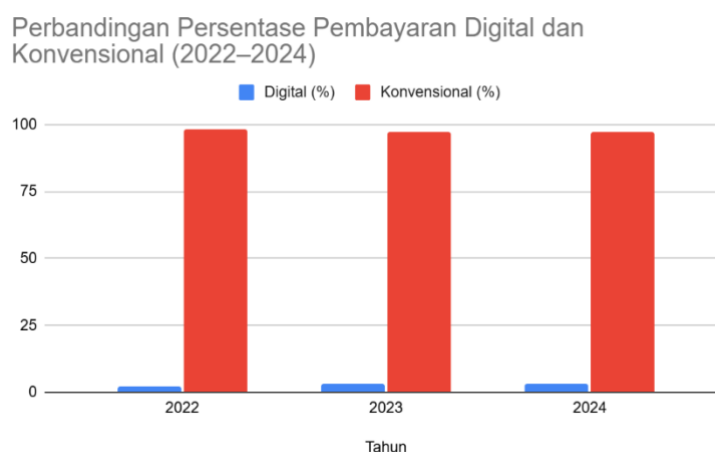
Dalam kerangka *intra-policy coherence* Nilsson, koherensi implementasi (*implementation coherence*) menilai sejauh mana pelaksanaan kebijakan berjalan selaras dengan tujuan dan instrumen yang telah dirancang. Koherensi implementasi dinilai kuat apabila tidak terdapat kontradiksi antara desain dan praktik, serta jika respons pelaksana sejalan dengan arah digitalisasi yang ditetapkan. Dalam konteks kebijakan SIGNAL di kota bandar lampung, aparatur mampu mengoperasikan sistem digital, praktik pelayanan belum menunjukkan dorongan aktif untuk memigrasikan masyarakat ke kanal elektronik. Aparatur cenderung bersikap fasilitatif terhadap pilihan masyarakat tanpa mendorong penggunaan digital sebagai preferensi utama. Artinya, kapasitas teknis tersedia, tetapi belum sepenuhnya digunakan sebagai instrumen transformasi. Secara kritis, hal ini menunjukkan bahwa kapasitas pelaksana bersifat administrative operasional, bukan strategis transformatif.

Dalam kerangka Howlett kapasitas implementasi yang efektif tidak hanya diukur dari kemampuan menjalankan aturan, tetapi juga dari kemampuan mengarahkan perubahan sistem sesuai tujuan kebijakan (Howlett, 2019). Ketika aparatur hanya menjalankan prosedur tanpa inisiatif mendorong digitalisasi sebagai norma praktik, maka orientasi transformasi menjadi lemah. Dengan kata lain, terdapat jarak antara kapasitas yang tersedia dan pemanfaatannya untuk mencapai tujuan perubahan sistemik. Hal ini menandakan bahwa koherensi implementasi belum sepenuhnya terwujud pada dimensi peran aktif pelaksana.

Hasil penelitian tidak menemukan adanya konflik antara kebijakan pusat dan pelaksanaan daerah, sehingga integrasi sistem tetap terjaga. Namun, ruang adaptif yang terbatas membatasi kemampuan daerah untuk mengembangkan strategi transformasi yang lebih agresif. Dalam kerangka *implementation coherence*, kondisi ini menunjukkan keseimbangan antara stabilitas nasional dan kebutuhan adaptasi lokal (Nilsson, M., Vijge, M. J., 2022). Efektivitas kebijakan tetap terjaga secara administratif, tetapi percepatan transformasi dapat diperkuat apabila ruang inovasi lokal diperluas secara proporsional. koordinasi lebih berfokus pada kelancaran operasional dan penyelesaian kendala teknis. Hal ini menunjukkan bahwa orientasi koordinasi masih berada pada level stabilisasi

sistem, bukan akselerasi transformasi. Meskipun tidak terjadi disfungsi, integrasi strategis yang mengarah pada peningkatan adopsi digital belum terlihat menonjol. Lebih jauh, pola koordinasi yang dominan bersifat reaktif daripada proaktif. Forum komunikasi lebih sering dimanfaatkan untuk merespons gangguan sistem atau persoalan administratif dibanding membahas strategi peningkatan penggunaan SIGNAL.

Implementasi SIGNAL menunjukkan dinamika transisi yang belum sepenuhnya tuntas. Meskipun aplikasi tersedia, layanan tatap muka tetap dominan. Preferensi ini dipengaruhi oleh kebiasaan administratif dan persepsi kepastian layanan langsung. Dalam kerangka Nilsson, implementasi yang koheren mensyaratkan praktik pelayanan yang selaras dengan orientasi digitalisasi. Ketika mekanisme konvensional tetap menjadi pilihan utama, maka implementasi digital belum sepenuhnya terintegrasi. Hal ini menunjukkan bahwa koherensi implementasi bersifat adaptif dan masih dalam tahap transisi.



Gambar2 Perbandingan presentase pembayaran pajak digital dan konvensional tahun 2022-2024

Sumber: Dioalah Peneliti 2025

Berdasarkan analisis teknis yang memerinci jenis kendaraan, pembayaran digital pada tahun 2022 dan 2023 berada pada proporsi yang sangat rendah, yakni di bawah 1% baik untuk kendaraan roda dua maupun roda empat. Kondisi ini menunjukkan bahwa meskipun instrumen kebijakan berupa kanal pembayaran digital telah tersedia dan diimplementasikan, pemanfaatannya belum mencerminkan capaian tujuan kebijakan secara internal. Pada tahun 2024 mulai terlihat peningkatan penggunaan kanal digital, khususnya pada kendaraan roda dua yang mencapai 2,94%, lebih tinggi dibandingkan kendaraan roda empat sebesar 1,48%. Data persentase penggunaan kanal pembayaran sepanjang periode 2022 hingga 2024 mengindikasikan adanya ketidaksinkronan antara tujuan kebijakan terkait pelayanan digital dengan instrumen dan praktik implementasi di tingkat operasional. Meskipun kebijakan secara teknis telah dilaksanakan, dominasi kanal pembayaran konvensional yang masih berada di atas 97% menunjukkan bahwa mekanisme implementasi belum sepenuhnya mendukung pencapaian tujuan kebijakan.

Dengan demikian, koherensi internal antara tujuan, instrumen, dan implementasi kebijakan belum terbangun secara optimal, yang pada akhirnya membatasi kontribusi kebijakan terhadap peningkatan efektivitas pelayanan public. Kondisi ini menunjukkan bahwa implementation coherence berada pada tahap transisi dan belum sepenuhnya terintegrasi secara sistemik.

3.4 Derajat koherensi Internal Kebijakan SIGNAL

Pada dimensi tujuan, kebijakan SIGNAL menunjukkan struktur tujuan yang relatif jelas dan konsisten pada level normatif. Tujuan digitalisasi pelayanan dirumuskan secara eksplisit dalam regulasi nasional serta diterjemahkan secara seragam oleh pelaksana di tingkat daerah. Tidak ditemukan konflik orientasi antara percepatan layanan dan stabilitas administratif. Hal ini menunjukkan bahwa secara konseptual dan administratif, arah kebijakan telah dipahami secara sejalan. Namun demikian, integrasi tujuan belum sepenuhnya menyentuh dimensi sosial. Respons masyarakat yang masih dominan menggunakan metode konvensional menunjukkan bahwa internalisasi tujuan belum sepenuhnya merata dalam sistem kebijakan. Oleh karena itu, koherensi dikategorikan parsial, karena terdapat keselarasan normatif yang kuat namun belum sepenuhnya diikuti oleh integrasi sosial yang dominan.

Berdasarkan temuan penelitian, kebijakan SIGNAL di Kota Bandar Lampung menunjukkan bahwa secara regulatif dan kelembagaan tidak terdapat konflik antar instrumen, serta tidak ditemukan dualisme aplikasi atau tumpang tindih kewenangan. Integrasi sistem melalui ERI dan keselarasan aturan pusat dan daerah memperlihatkan kondisi instrumen yang konsisten secara struktural. Namun demikian, adanya kendala teknis pada proses verifikasi dan pengalaman pengguna yang belum sepenuhnya stabil menunjukkan bahwa fungsi operasional instrumen belum sepenuhnya optimal. Dengan demikian, tingkat koherensi instrumen dalam penelitian ini dapat dikategorikan relatif kuat secara struktural, tetapi parsial pada level operasional, karena meskipun desain instrumen telah selaras, stabilitas dan daya dukungnya dalam praktik masih memerlukan penguatan

Pada dimensi implementasi, pelaksanaan kebijakan menunjukkan stabilitas administratif yang memadai. Kapasitas pelaksana relatif memadai, koordinasi antarinstansi berjalan secara fungsional, serta *monitoring* operasional menjaga keberlangsungan sistem pelayanan. Tidak ditemukan penyimpangan mendasar dari desain kebijakan. Namun, praktik pelayanan masih bersifat hybrid dan belum sepenuhnya mencerminkan dominasi sistem digital sebagai mekanisme utama pelayanan publik. Selain itu, evaluasi belum sepenuhnya berbasis indikator capaian transformasi digital, sehingga arah perubahan berjalan secara gradual. Dalam konteks ini, koherensi implementasi dikategorikan parsial, karena integrasi administratif berjalan stabil tetapi belum sepenuhnya mencerminkan transformasi sistemik.

Apabila ketiga dimensi tersebut digabungkan secara komparatif, terlihat bahwa kebijakan SIGNAL memiliki fondasi struktural yang relatif kuat, khususnya pada aspek

desain normatif dan stabil secara administrasi. Akan tetapi, integrasi antar dimensi belum sepenuhnya menyatu dalam menghasilkan perubahan sistemik yang dominan. Koherensi tujuan belum sepenuhnya terinternalisasi secara sosial, instrumen belum sepenuhnya saling memperkuat secara optimal, dan praktik implementasi belum sepenuhnya transformatif. Dengan demikian, kebijakan menunjukkan integrasi yang berkembang, tetapi belum mencapai tingkat keselarasan menyeluruh.

Secara teoretis, temuan ini menegaskan bahwa efektivitas kebijakan digital tidak hanya bergantung pada keberadaan regulasi atau aplikasi sebagai instrumen teknis, melainkan pada kualitas integrasi internal antar elemen kebijakan. Dalam perspektif Howlett (2019), transformasi kebijakan memerlukan konsistensi antara desain, instrumen, praktik, dan evaluasi agar perubahan dapat berlangsung secara sistemik. Ketika sebagian dimensi telah selaras namun sebagian lainnya masih berkembang, maka perubahan berlangsung secara gradual dan adaptif (Browne et al., 2023). Oleh karena itu, penguatan integrasi internal kebijakan menjadi prasyarat untuk meningkatkan efektivitas pelayanan digital secara berkelanjutan.

Dengan demikian, derajat koherensi internal kebijakan SIGNAL di UPTD Samsat Kota Bandar Lampung dikategorikan sebagai "*koherensi parsial*", yang menunjukkan bahwa kebijakan telah memiliki stabilitas struktural dan konsistensi administratif, namun belum sepenuhnya terinternalisasi dan terimplementasi secara menyeluruh dalam praktik pelayanan publik. Temuan ini sekaligus menjadi landasan untuk merumuskan rekomendasi kebijakan pada bab berikutnya, khususnya dalam memperkuat integrasi tujuan, instrumen, dan implementasi secara lebih sistemik.

3.5 Faktor-Faktor yang Menghambat Koherensi Internal Kebijakan SIGNAL

Kebijakan SIGNAL di kota bandar lampung secara struktural telah terintegrasi secara nasional, akan tetapi hasil penelitian masih menunjukkan adanya sejumlah faktor yang menghambat keterpaduan antara tujuan, instrumen, dan implementasi.

1. literasi digital masyarakat yang belum merata.

Temuan menunjukkan bahwa sebagian wajib pajak belum mengetahui keberadaan aplikasi atau merasa ragu dalam penggunaannya karena khawatir terjadi kesalahan transaksi. Kondisi ini menyebabkan orientasi digitalisasi belum sepenuhnya terinternalisasi, sehingga menghambat goal coherence. Digitalisasi pelayanan tidak hanya berkaitan dengan penyesuaian prosedur administratif, tetapi juga menyangkut perubahan pola interaksi antara pemerintah dan pengguna layanan (Mergel *et al.*, 2019). Dengan demikian, literasi digital tidak dapat diposisikan sebagai faktor eksternal, melainkan sebagai elemen internal yang memengaruhi integrasi kebijakan. Secara konseptual, variasi tingkat literasi digital di kalangan masyarakat memengaruhi kemampuan tujuan kebijakan untuk

diterjemahkan ke dalam perilaku pelayanan yang selaras. Dalam kerangka tersebut, penguatan goal *coherence* tidak semata-mata bergantung pada kejelasan formulasi tujuan, tetapi juga pada keterpaduan antara desain kebijakan dan kapasitas pengguna sebagai bagian dari sistem implementasi (Dzebo *et al.*, 2025).

2. Kompleksitas Teknis dan Stabilitas Instrumen

Kendala login, verifikasi wajah, dan keterlambatan sinkronisasi pembayaran memengaruhi pengalaman pengguna. Dalam kerangka *intra-policy coherence*, kondisi ini melemahkan *means coherence* karena instrumen belum sepenuhnya stabil dalam praktik operasional. Data observasi menunjukkan bahwa dalam beberapa situasi, pengguna tetap datang ke Samsat untuk memastikan dokumen fisik telah diproses dengan benar meskipun pembayaran dilakukan melalui aplikasi. Hal ini menunjukkan bahwa digitalisasi belum sepenuhnya bersifat *menyeluruh*. Secara analitis, kondisi tersebut mencerminkan adanya dualisme fungsional antara mekanisme digital dan verifikasi luring. Dalam kerangka *intra-policy coherence*, situasi ini tidak menunjukkan konflik kebijakan, tetapi menunjukkan bahwa instrumen belum sepenuhnya menggantikan mekanisme konvensional. Dengan demikian, *means coherence* bersifat kuat secara struktural, namun adaptif dan belum sepenuhnya stabil dalam praktik.

3. Preferensi layanan tatap muka

Data transaksi menunjukkan bahwa lebih dari 97% pembayaran masih dilakukan secara offline. Preferensi ini dipengaruhi oleh kebiasaan administratif dan persepsi bahwa layanan langsung memberikan kepastian lebih tinggi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa digitalisasi belum dipersepsikan sebagai sistem yang sepenuhnya utuh. Meskipun instrumen telah tersedia dan dapat digunakan, kebutuhan konfirmasi fisik masih dirasakan penting oleh pengguna. Dalam perspektif *implementation coherence*, situasi ini menunjukkan adanya dualisme dalam praktik pelayanan, di mana sistem digital dan konvensional berjalan paralel tanpa dominasi yang jelas. Dominasi kanal konvensional menunjukkan bahwa *implementation coherence* belum sepenuhnya tercapai karena praktik pelayanan belum bergerak secara konsisten menuju digitalisasi.

3.6 Strategi Penguatan Koherensi Internal Kebijakan SIGNAL

Strategi penguatan kebijakan tidak diarahkan pada perubahan desain regulatif, melainkan pada konsolidasi internal melalui tiga fokus utama, yaitu penguatan komunikasi kebijakan, penyesuaian desain instrumen, serta pengelolaan implementasi secara adaptif.

1. Penguatan Komunikasi kebijakan dengan segmentasi pengguna

Temuan penelitian menunjukkan bahwa rendahnya tingkat pemanfaatan layanan digital tidak terlepas dari keterbatasan pemahaman masyarakat terhadap penggunaan aplikasi SIGNAL. Kondisi ini mengindikasikan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan dengan efektivitas instrumen komunikasi yang digunakan. Dalam perspektif *policy design*, hal ini mencerminkan lemahnya koherensi antara tujuan dan instrumen, khususnya dalam aspek penyampaian informasi kebijakan. Sebagai respons, diperlukan strategi komunikasi berbasis segmentasi pengguna yang mempertimbangkan perbedaan karakteristik masyarakat, seperti tingkat literasi digital, usia, dan akses terhadap teknologi. Pendekatan ini memungkinkan penyesuaian media, pesan, dan metode komunikasi agar lebih adaptif dan tepat sasaran. Dengan demikian, komunikasi kebijakan tidak hanya berfungsi sebagai sarana informasi, tetapi juga sebagai mekanisme internalisasi tujuan kebijakan.

2. Penyesuaian Desain Layanan Digital Berbasis Kapasitas Pengguna

Kendala teknis yang ditemukan dalam penggunaan aplikasi SIGNAL menunjukkan adanya ketidaksesuaian antara desain instrumen kebijakan dengan kapasitas pengguna. Kompleksitas sistem, gangguan teknis, serta keterbatasan panduan penggunaan menjadi faktor yang menghambat efektivitas layanan digital. Dalam perspektif *policy design*, kondisi ini mencerminkan lemahnya koherensi antara instrumen dan implementasi. Strategi yang diperlukan adalah penyesuaian desain layanan berbasis kapasitas pengguna dengan penyederhanaan alur, peningkatan stabilitas sistem, serta pengembangan antarmuka yang lebih intuitif. Pendekatan ini menempatkan pengguna sebagai pusat dalam desain layanan sehingga instrumen kebijakan dapat dioperasionalkan secara lebih efektif dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

3. Pengelolaan Transisi Layanan

Preferensi masyarakat terhadap layanan konvensional menunjukkan bahwa transformasi digital belum sepenuhnya terinternalisasi dalam praktik pelayanan. Kondisi ini mencerminkan adanya kesenjangan antara tujuan kebijakan dan implementasi di lapangan. Dalam kerangka *policy design*, hal ini menunjukkan lemahnya koherensi antara tujuan dan implementasi. Sebagai respons, diperlukan strategi pengelolaan transisi melalui pendekatan *hybrid* yang mengintegrasikan layanan digital dan konvensional secara simultan. Pendekatan ini memungkinkan proses adaptasi yang lebih gradual serta mengurangi resistensi masyarakat terhadap perubahan. Selain itu, model *hybrid* dapat berfungsi sebagai mekanisme transisi yang mendorong adopsi layanan digital secara bertahap, sekaligus menjaga aksesibilitas layanan bagi seluruh kelompok masyarakat.

4. CONCLUSION

Penelitian ini menunjukkan bahwa kebijakan Samsat Digital Nasional (SIGNAL) di Kota Bandar Lampung telah dirancang secara koheren pada level normatif dan struktural, namun integrasi internalnya masih bersifat parsial dalam praktik. Pada dimensi *goal coherence*, tujuan digitalisasi telah dirumuskan secara konsisten, tetapi belum sepenuhnya terinternalisasi pada tingkat pengguna. Pada dimensi *means coherence*, instrumen aplikasi telah terintegrasi secara nasional, namun stabilitas operasional dan pengalaman pengguna masih memengaruhi persepsi reliabilitas layanan. Sementara itu, pada dimensi *implementation coherence*, dominasi transaksi konvensional menunjukkan bahwa praktik pelayanan belum sepenuhnya selaras dengan orientasi digitalisasi. Faktor literasi digital, dinamika teknis aplikasi, dan preferensi layanan tatap muka menjadi variabel utama yang menjelaskan kesenjangan antara desain kebijakan dan realitas implementasi. Secara teoretis, temuan ini menegaskan bahwa dalam kebijakan berbasis digital, koherensi internal tidak hanya ditentukan oleh konsistensi desain sebagaimana dijelaskan dalam policy design, tetapi juga oleh kemampuan kebijakan menjaga keselarasan antara tujuan, instrumen, dan praktik implementasi secara simultan. Dengan demikian, integrasi kebijakan digital memerlukan penguatan pada dimensi sosial dan operasional agar transformasi pelayanan tidak berhenti pada level struktural semata.

7. REFERENCES

- Browne, K., Dzebo, A., Iacobuta, G., Faus Onbargi, A., Shawoo, Z., Dombrowsky, I., Fridahl, M., Gottenhuber, S., & Persson, Å. (2023). *How does policy coherence shape effectiveness and inequality? Implications for sustainable development and the 2030 Agenda*. 5, 3161–3174. <https://doi.org/10.1002/sd.2598>
- Cejudo, G. M. (2016). *Coherencia y políticas públicas*. 3–31.
- Dr. Hermanu Iriawan, S.E., M. S. (2024). *TEORI KEBIJAKAN PUBLIK* (pertama). PT. Literasi Nusantara Abadi Grup.
- Dzebo, A., Shawoo, Z., & Browne, K. (2025). *Does Policy Coherence Make National Implementation of Global Sustainability Agendas More Successful ?* 539–562.
- Farras, S. (2024). *Analisis Kesiapan dan Penerimaan Teknologi Pengguna Aplikasi Samsat Digital Nasional (SIGNAL) Menggunakan Metode Technology Readiness Acceptance Model (TRAM)*.
- Howlett, M. (2019). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*, Third Edition. In *Designing Public Policies: Principles and Instruments, Third Edition*. <https://doi.org/10.4324/9781003343431>
- Howlett, M., & Cashore, B. (2014). *Comparative Policy Studies*. *Comparative Policy Studies*, October. <https://doi.org/10.1057/9781137314154>
- Mergel, I., Edelman, N., & Haug, N. (2019). *Defining digital transformation : Results from expert interviews* ☆. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.06.002>

- Miles, M. B., & H. A. (2014). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Thousand Oaks: Sage Publication.
- Moleng. (2022). Metodologi Penelitian Kualitatif. In Metodologi Penelitian Kualitatif. In *Rake Sarasin* (Vol. 11, Issue Maret). <https://doi.org/10.31237/osf.io/jhxuw>
- Nilsson, M., Vijge, M. J., et al. (2022). "Interlinkages, Integration and Coherence." In The Political Impact of the Sustainable Development Goals. In *New Phytologist* (first publ, Vol. 51, Issue 1). Cambridge University Press is. https://doi.org/10.20935/AL189%0Ahttps://www.researchgate.net/publication/269107473_What_is_governance/link/548173090cf22525dcb61443/download%0Ahttp://www.econ.upf.edu/~reynal/Civilwars_12December2010.pdf%0Ahttps://think-asia.org/handle/11540/8282%0Ahttp
- Nilsson, M., Zamparutti, T., Petersen, J. E., Nykvist, B., Rudberg, P., & McGuinn, J. (2012). Understanding Policy Coherence: Analytical Framework and Examples of Sector-Environment Policy Interactions in the EU. *Environmental Policy and Governance*, 22(6), 395–423. <https://doi.org/10.1002/eet.1589>
- Saldana, J. (2013). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. (second).
- Triyosanti, C., Mufarokhah, D. F., Angelina, S. N., Cahyono, A. S., & Margayaningsih, D. I. (2024). Dampak Penerapan Aplikasi Layanan Signal (Samsat Digital Nasional) Terhadap Pelayanan Pajak Kendaraan Bermotor Di Tulungagung. *JSPH : Jurnal Sosial Politik Humaniora*, 1(3), 42–49. <https://doi.org/10.59966/jsph.v1i3.1426>