

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Penelitian

Sebagai akibat dari era globalisasi saat ini, telah membuka peluang besar bagi setiap negara dalam memenuhi kebutuhan masyarakat diseluruh belahan dunia tanpa dibatasi oleh ruang dan waktu. Dengan terbukanya akses keluar masuk batas negara atau dikenal dengan istilah keimigrasian, memungkinkan setiap individu dengan mudah melakukan perjalanan lintas negara dengan bermodalkan dokumen perjalanan yang diterbitkan oleh pemerintah melalui Direktorat Jendral Imigrasi yang berada langsung dibawah Kementerian Hukum dan HAM. Akses antar negara yang semakin luas ini menyebabkan arus mobilitas penduduk semakin meningkat. Maka secara langsung, permintaan terhadap permohonan paspor pun turut meningkat.

Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor menyebutkan bahwa Keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Maka pada hakekatnya keimigrasian harus mampu menjalankan fungsinya sebagai penyedia layanan dokumen perjalanan, dan penegakan hukum serta pengawasannya sebagai pelaksanaan dari adanya peraturan tersebut. Salah satunya yang menjadi sorotan publik adalah fungsi pelayanan yang merupakan tugas pokok keimigrasian dalam memenuhi kebutuhan dan kepentingan publik terlebih

dalam hal pelayanan paspor yang diakibatkan dari tingginya minat masyarakat untuk melakukan perjalanan keluar negeri.

Pelayanan paspor menurut Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 8 Tahun 2014 terdiri dari lima jenis yaitu (1) permohonan paspor baru; (2) penggantian paspor karena habis masa berlaku; (3) penggantian paspor karena rusak; (4) penggantian paspor karena hilang; dan (5) penggantian paspor untuk perubahan data. Dalam penelitian ini, peneliti lebih memfokuskan pada pelayanan terhadap permohonan paspor baru. Adapun kategori permohonan paspor baru diantaranya permohonan paspor baru bagi masyarakat umum, permohonan paspor baru bagi WNI yang ada di Luar Negeri, permohonan paspor baru bagi anak berkewarganegaraan ganda (*Affidavit*), permohonan paspor baru untuk perjalanan umroh atau haji, dan permohonan paspor baru untuk calon Tenaga Kerja Indonesia (TKI). Oleh sebab itu, peneliti lebih memfokuskan penelitiannya pada permohonan paspor baru bagi masyarakat umum. Kategori masyarakat umum dibagi menjadi dua yaitu kelompok produktif dan kelompok rentan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 tentang pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian dalam pasal 7 menyebutkan bahwa setiap warga negara Indonesia yang masuk wilayah Indonesia harus memiliki Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang sah dan masih berlaku. Sedangkan dalam pasal 8 menyebutkan bahwa Setiap warga negara Indonesia yang keluar Wilayah Indonesia harus memenuhi persyaratan: (a) memiliki Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang sah dan masih berlaku; (b) tidak termasuk dalam daftar Pencegahan; dan (c) tercantum dalam daftar awak

Alat Angkut atau penumpang, kecuali bagi kendaraan pribadi dan kendaraan muatan barang. Maka secara langsung maupun tidak langsung, setiap warga negara yang hendak melakukan perjalanan lintas negara diwajibkan memiliki sebuah dokumen perjalanan.

Dokumen perjalanan itu salah satunya dinamakan paspor yang berfungsi sebagai dokumen perjalanan antarnegara juga sebagai identitas legal seseorang pada saat berada di luar wilayah Indonesia. Dengan demikian, kebutuhan individu menyangkut legalitas dirinya dalam melakukan perjalanan antarnegara, mengakibatkan tingginya tingkat penerbitan paspor seperti yang dapat dilihat pada tabel 1.1. dibawah ini :

Tabel 1.1.
Jumlah Penerbitan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung
Periode Tahun 2019

| Jenis Paspor | Tujuan Permohonan | Laki-Laki | Perempuan | Sub Total |
|------------------------|--------------------------|------------------|------------------|------------------|
| Paspor Biasa 48 H | Umroh | 903 | 1133 | 2036 |
| | Haji | 19 | 25 | 44 |
| | Wisata | 2097 | 2452 | 4549 |
| | Bekerja | 45 | 54 | 99 |
| | Pendidikan | 111 | 111 | 222 |
| Paspor Elektronik 48 H | Umroh | 9 | 12 | 21 |
| | Haji | 0 | 0 | 0 |
| | Wisata | 217 | 247 | 464 |
| | Bekerja | 1 | 1 | 2 |
| | Pendidikan | 8 | 11 | 19 |
| JUMLAH | | 3410 | 4046 | 7456 |

(Sumber : Kasi Lantaskim Kantor Imigrasi Kelas I Bandung, 2020)

Berdasarkan table 1.1. diatas, dapat dilihat bahwa tingginya jumlah penerbitan paspor biasa maupun paspor elektronik yang terus meningkat. Jumlah ini setiap tahunnya akan selalu meningkat karena semakin mudahnya akses perjalanan antar negara. Kemudahan akses ini disebabkan oleh arus globalisasi

yang semakin kuat. Namun saat ini, pelayanan yang diberikan masih dapat dikatakan belum maksimal. Karena masih banyaknya keluhan dari masyarakat. Hal ini menjadi tuntutan bagi pemerintah untuk membuat kebijakan yang dijadikan pedoman agar kebijakan pelayanan paspor dapat terimplementasikan dengan baik.

Oleh sebab itu, sebagai upaya dari pelaksanaan kebijakan keimigrasian, Direktorat Jendral Imigrasi membuat program permohonan paspor baru sesuai kategori pelayanan bagi masyarakat umum agar pelaksanaan tersebut dapat terkendali. Dalam Surat Edaran Nomor : IMI-UM.01.01-4166 Direktorat Jendral Imigrasi telah membuat program-program permohonan paspor baru yang berupaya meningkatkan fungsi pelayanan keimigrasian dalam rangka mengimplementasikan kebijakan permohonan paspor. Namun program-program tersebut, dalam realisasinya di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung tidak semua dapat terimplementasikan dengan baik. Adapun perbandingan program yang dibuat Direktur Jenderal Imigrasi dengan realisasi di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung dalam bentuk tabel 1.2. sebagai berikut :

Tabel 1.2.
Program Permohonan Paspor Baru di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung
Tahun 2019-2020

| No. | Program Permohonan Paspor Baru | Realisasi di Kantor Imigrasi Kelas Bandung |
|-----|---|--|
| 1 | Program Aplikasi Pendaftaran Antrian Paspor Online (APAPO); | Realisasinya hanya dibuka pada hari Jumat sekitar pukul 14.00 WIB, Sabtu dan Minggu sekitar pukul 10.00 WIB. |
| 2 | Program permohonan paspor prioritas dengan 50 kuota perhari khusus pelayanan kelompok rentan; | Realisasinya kurang dari 50 kuota prioritas perhari |
| 3 | Program layanan paspor simpatik; | Realisasinya hanya dibuka pada acara-acara tertentu pada hari libur nasional atau sabtu dan minggu. |

(Sumber : Kantor Imigrasi Kelas I Bandung, 2020)

Dari tabel 1.2. diatas dapat dilihat bahwa program –program yang dibuat oleh Direktorat Jendral Imigrasi masih belum direalisasikan dengan baik sesuai kebijakan yang berlaku di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung. Adapun dari program yang sudah diterapkan di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung ini masih banyak ditemukannya permasalahan-permasalahan yang terjadi.

Berdasarkan hasil observasi awal dilapangan, peneliti menemukan beberapa permasalahan dalam program permohonan paspor baru di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung, diantaranya :

1. Kurangnya memadainya sarana dan prasarana kebutuhan pemohon paspor yang disediakan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Bandung;

Seperti lahan parkir yang sangat terbatas, fasilitas toilet yang disediakan hanya satu, ruang tunggu atau tempat duduk yang berdempetan, ruang untuk foto, sidik jari dan wawancara yang terbatas, hal demikian tidak sebanding dengan jumlah pemohon yang datang ke Kantor Imigrasi Kelas I Bandung.

2. Kurang optimalnya sumber daya manusia yang dimiliki.

Begitupun dengan jumlah SDM sebagai tenaga pelaksana yang dimiliki oleh Kantor Imigrasi Kelas I Bandung yang terbatas, sedangkan permintaan sangat tinggi setiap harinya sehingga kinerja pegawai melambat.

3. Adanya diskriminasi pelayanan pada masyarakat pemohon paspor;

Hal ini berkaitan dengan tugas implementor (tenaga pelaksana) kebijakan, dimana pegawai seharusnya melaksanakan tugasnya sesuai ketentuan yang berlaku. Namun dalam realisasinya, pegawai masih menggunakan sistem relasi yang selalu mendahulukan para pemohon yang memiliki relasi dengan

pegawai tersebut. Adapun yang sanggup membayar biaya yang lebih besar dari tarif seharusnya, yang ditawarkan oleh para calo sehingga mengakibatkan diskriminasi pelayanan.

4. Masih adanya masyarakat yang kurang pengetahuan.

Masyarakat masih banyak yang belum mengetahui informasi dari sosialisasi yang diberikan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Bandung. Dimana banyak masyarakat yang belum bisa menggunakan media sosial, sedangkan sosialisasi yang diberikan Kantor Imigrasi Kelas I Bandung sebagian besar menggunakan media sosial. Sehingga pada saat pemeriksaan kelengkapan persyaratan, masih belum lengkap. Atau bahkan adanya ketidaksesuaian data pemohon yang satu dengan yang lainnya. Misalnya nama di Akta Lahir tidak sesuai dengan nama di KTP. Sehingga menghambat proses permohonan paspor.

5. Ketidaksihesuaian pelaksanaan program kebijakan dengan petunjuk teknis pelaksanaannya;

Seperti jangka waktu permohonan paspor yang telah ditetapkan sesuai Peraturan Menteri Hukum dan HAM No.8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan SPLP yaitu satu minggu dari proses pendaftaran online hingga pengambilan paspor. Namun pada kenyataannya, melebihi batas waktu yang telah ditentukan bahkan bisa sampai satu bulan atau lebih. Hal ini disebabkan karena sulitnya mengakses pendaftaran antrean online. Antrean online yang dijadwalkan setiap hari Jumat pukul 14.00 sampai hari Minggu pukul 16.00 WIB yang selalu berstatus quota habis. Selain itu program kebijakan lain

seperti program penerbitan paspor satu hari jadi yang di tarif sesuai aturan PNBP Percepatan yaitu sebesar satu juta rupiah, namun dalam realisasinya tidak selesai dalam satu hari, dan tarif yang ditawarkan lebih besar dari tarif PNBP sesuai waktu yang ditawarkan pula.

Serta masih adanya pembatasan permohonan paspor yang ditentukan oleh waktu dan kuota, dimana kuota yang ditentukan sesuai kebijakan yaitu 250 kuota perhari, namun pada kenyataannya tidak perhari melainkan 250 kuota yang dibagi dalam 5 hari kedepan. Maka kuota yang tersedia adalah 50 kuota perhari.

6. Belum optimalnya prosedur kerja yang ada pada program kebijakan tersebut. Program kerja yang telah ditentukan sesuai aturan yang berlaku, tidak dijalankan sebagaimana mestinya. Seperti program-program yang dibuat oleh Dirjen Imigrasi yang seharusnya sudah diterapkan diseluruh kantor imigrasi di Indonesia, namun pada kenyataannya di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung masih belum menerapkan program-program tersebut seperti program percepatan satu hari jadi. Begitupun dengan jadwal kegiatan, seperti pendaftaran antrean online yang tidak disosialisasikan secara khusus kepada masyarakat umumnya. Oleh sebab itu, banyak masyarakat yang tidak mengetahui jadwal pendaftaran online yang di jadwalkan setiap hari Jumat dan minggu. Selain itu adanya ketentuan pembayaran yang tidak sesuai tarif PNBP dengan menjanjikan percepatan pembuatan paspor yang dilakukan oleh oknum-oknum tertentu.

Permasalahan-permasalahan diatas, merupakan hasil pengamatan peneliti dilapangan, juga pengalaman peneliti pribadi ketika membuat paspor. Hal ini seharusnya menjadi acuan bagi kantor imigrasi untuk dapat memperbaiki kinerja mereka dalam mengimplementasikan kebijakan yang sudah dibuat oleh pemerintah. Dengan demikian, untuk dapat memecahkan permasalahan-permasalahan yang diperoleh dari hasil observasi awal di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung, maka penelitian ini dirasa cocok menggunakan pendekatan teori dari Charles O. Jones (1996:296) yang menyebutkan bahwa keberhasilan implementasi ditentukan oleh tiga pilar kegiatan yang sangat penting, yaitu *organization, interpretation, and application*.

Dari paparan diatas, peneliti mengambil fokus penelitian yaitu implementasi kebijakan dan lokus dari penelitian ini yaitu di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung yang dituangkan ke dalam sebuah karya ilmiah berbentuk skripsi yang berjudul **“Implementasi Kebijakan Keimigrasian (Studi Kasus tentang Program Permohonan Paspor Baru pada Kantor Imigrasi Kelas I Bandung)”**

1.2. Identifikasi Masalah

Berdasarkan deskripsi latar belakang permasalahan diatas maka peneliti mengidentifikasi masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Implementasi Kebijakan Keimigrasian tentang Program Permohonan Paspor Baru pada Kantor Imigrasi Kelas I Bandung;
2. Apa saja faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan Keimigrasian tentang Program Permohonan Paspor Baru pada Kantor Imigrasi Kelas I Bandung;

3. Apa upaya yang dilakukan Kantor Imigrasi Kelas I Bandung dalam mengatasi hambatan dari Implementasi Kebijakan Keimigrasian tentang Program Permohonan Paspor Baru.

1.3. Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1. Maksud Penelitian

Maksud dari penelitian ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Keimigrasian tentang Program Permohonan Paspor Baru pada Kantor Imigrasi Kelas I Bandung.

1.3.2. Tujuan Penelitian

Berdasarkan identifikasi masalah diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendeskripsikan dan menganalisis secara mendalam Implementasi Kebijakan Keimigrasian tentang Program Permohonan Paspor Baru pada Kantor Imigrasi Kelas I Bandung;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis secara mendalam faktor pendukung dan penghambat dalam Implementasi Kebijakan Keimigrasian tentang Program Permohonan Paspor Baru pada Kantor Imigrasi Kelas I Bandung;
4. Untuk mengetahui dan menganalisis secara mendalam upaya yang dilakukan Kantor Imigrasi Kelas I Bandung dalam mengatasi hambatan dari Implementasi Kebijakan Keimigrasian tentang Program Permohonan Paspor Baru

1.4. Kegunaan penelitian

Berdasarkan permasalahan yang menjadi fokus penelitian ini, diharapkan dapat memberikan manfaat antara lain :

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Secara teoritis hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memperluas wawasan dan mengembangkan ilmu pengetahuan, khususnya bagi ilmu pemerintahan dalam kajian kebijakan publik.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat berguna dan menjadi bahan masukan bagi semua pihak implementor dalam melaksanakan kebijakan keimigrasian dalam hal program permohonan paspor baru di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung.