

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pelayanan publik pada dasarnya berkaitan dengan berbagai aspek kehidupan masyarakat yang sangat luas. Pelayanan publik tersebut akan merambah ke berbagai segi kehidupan masyarakat di segala bidang. Tanpa disadari, masyarakat dalam hal ini keterlibatannya tidak dapat dipisahkan lagi dengan pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah. Sehingga menjadi sebuah keharusan bagi pemerintah untuk menyelenggarakan pelayanan publik dengan sebaik mungkin kepada masyarakat demi tercapainya tujuan dan kebutuhan masyarakat akan pelayanan publik.

Pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi pelayanan publik berkembang seiring dengan perkembangan zaman yang bersifat internasional. Fungsi pelayanan yang dijalankan oleh pemerintah modern saat ini terkait erat dengan tujuan dibentuknya pemerintah, seperti yang dikemukakan oleh Rasyid bahwa: tujuan utama dibentuknya pemerintah adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam mana masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar.¹

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik masih dihadapkan pada kondisi yang belum sesuai dengan kebutuhan dan perubahan di berbagai bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. Hal tersebut bisa disebabkan oleh ketidaksiapan untuk menanggapi terjadinya transformasi nilai yang

¹ Deddy Mulyadi, *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik: Konsep dan Aplikasi Proses Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Alfabeta, 2015, hlm. 174.

berdimensi luas serta dampak berbagai masalah pembangunan yang kompleks. Sementara itu, tatanan baru masyarakat Indonesia dihadapkan pada harapan dan tantangan global yang dipicu oleh kemajuan di bidang ilmu pengetahuan, informasi, komunikasi, transportasi, investasi, dan perdagangan.

Bersamaan dengan perkembangan di dunia internasional, telah terjadi perubahan di dalam negeri yang telah mengubah paradigma dalam berbagai aspek ketatanegaraan seiring dengan bergulirnya reformasi di segala bidang. Perubahan itu telah membawa pengaruh yang sangat besar terhadap terwujudnya persamaan hak dan kewajiban bagi setiap warga negara Indonesia sebagai bagian dari hak asasi manusia. Dengan adanya perkembangan tersebut, setiap warga negara Indonesia memperoleh kesempatan yang sama dalam menggunakan haknya untuk keluar atau masuk wilayah Indonesia.

Sesuai dalam Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disingkat UUD 1945, yang berbunyi :

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.”

Di dalam Pasal tersebut terdapat frasa “...memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya, serta berhak kembali.” Maka dalam penerapannya, warga negara haruslah memiliki surat izin perjalanan yang dikeluarkan oleh pihak Imigrasi dalam bentuk dokumen dan paspor. Jika tidak maka warga negara yang bersangkutan melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pembuatan paspor, maka tidak terlepas dari Kantor Imigrasi. Kantor Imigrasi merupakan institusi yang menjadi pintu pertama dan terakhir bagi warga

negara yang masuk dan keluar dari wilayah Indonesia dengan berbagai kepentingan dan tujuan. Kantor Imigrasi tentu memiliki peraturan dan ketentuan dalam mengatur warga negara yang masuk maupun keluar dengan tetap mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang telah dibuat oleh pemerintah.

Demi terjaganya kedaulatan negara, maka dalam hal ini paspor sebagai bukti sahnya warga negara untuk masuk atau keluar dari wilayah Indonesia yang diterbitkan oleh Pemerintah Indonesia di bawah Kementerian Hukum dan HAM.

Selanjutnya paspor diatur di dalam Pasal 1 angka 16 UU No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian yang berbunyi :

“Paspor Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Paspor adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada warga negara Indonesia untuk melakukan perjalanan antarnegara yang berlaku selama jangka waktu tertentu.”

Ada dua pilihan dalam pembuatan paspor, yakni paspor biasa dan paspor elektronik (*e-Passport*). Dalam pembuatannya, terdapat aturan yang mengatur tarif dan jangka waktu pembuatan paspor. Hal ini diatur dalam angka IV Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2014 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berbunyi :

“Pelayanan Keimigrasian

A. Surat Perjalanan Republik Indonesia

1. Paspor Biasa 48 Halaman untuk WNI Per Buku Rp 300.000,00
2. Paspor Biasa Elektronik (*e-Passport*) 48 Halaman untuk WNI Per Buku Rp 600.000,00.”

Terkait jangka waktu pembuatan paspor diatur di Pasal 22 ayat (1) Permenkumham No. 8 Tahun 2014 Tentang Paspor Biasa dan Surat Laksana Jalan yang berbunyi :

“Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk menerbitkan Paspor biasa dalam waktu paling lama 4 (empat) hari kerja sejak dilakukan wawancara.”

Tidak dapat dipungkiri bahwa pesatnya perkembangan teknologi, media, dan informatika telah membawa dampak tersendiri pada pola pikir dan cara pandang masyarakat, terutama yang berhubungan dengan pertukaran informasi secara *online*. Masyarakat berorientasi pada kecepatan dan kemudahan dalam proses mencari serta mendapatkan informasi. Imigrasi menawarkan proses pembuatan paspor sebagai solusi atas perkembangan teknologi sekarang ini.²

Pengurusan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Padang masih ditemukan masalah-masalah administrasi yang dirasakan dan dialami oleh masyarakat. Seperti prosedur pelayanan yang kurang jelas, persyaratan yang tidak transparan, banyaknya berkas-berkas yang perlu di verifikasi, antrean yang panjang, sikap petugas yang kurang responsif serta sistem jaringan informasinya yang kadang terganggu dalam pelaksanaan pelayanannya. Maka Kantor Imigrasi Kelas I Padang dalam memberikan pelayanan publik belum sepenuhnya berorientasi pada asas- asas yang terdapat dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang meliputi asas kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, keprofesionalan, partisipatif, persamaan perlakuan atau tidak diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok, rentan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan kejangkauan, serta belum sepenuhnya menerapkan prinsip-prinsip pelayanan publik yang terdapat dalam Kepmenpan Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Dalam Penyelenggaraan

² <http://ismoyojessy.strikingly.com/blog/online-is-better-than-in-line-efektivitas-dan-efisiensi-paspor> Diakses tanggal 13 April 2018 pada pukul 22.34 WIB.

Pelayanan Publik yang meliputi kesederhanaan, kejelasan, kepastian waktu, akurasi, keamanan, tanggung jawab, kelengkapan sarana dan prasarana, kemudahan akses, kedisiplinan, kesopanan dan keramahan, serta kenyamanan.

Hal ini juga diperjelas dengan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dalam Pasal 21 yang disebutkan bahwa komponen standar pelayanan sekurang-kurangnya meliputi dasar hukum, persyaratan, sistem, mekanisme, prosedur, jangka waktu penyelesaian, biaya/tarif, produk pelayanan, sarana dan prasarana, kompetensi pelaksana, pengawasan internal, penanganan pengaduan, saran, masukan, jumlah pelaksana, jaminan pelayanan yang memberikan kepastian waktu, jaminan keamanan dan keselamatan serta evaluasi kinerja pelaksana. Atas indikator ini pun pelayanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Padang belum dapat dipastikan apakah sudah sesuai atau belum dengan indikator diatas.

Hal ini tentu menarik untuk diteliti dan dianalisis khususnya di Kantor Imigrasi Kelas I Padang yang mana sama-sama kita ketahui bahwa berada langsung di bawah Direktorat Jenderal Imigrasi yang keberadaannya memiliki peran yang sangat penting. Terlebih dalam hal pelayanan publik dalam pengurusan hal-hal keimigrasian seperti dokumen perjalanan, visa dan fasilitas, ijin tinggal dan status, intelijen, penyidikan dan penindakan, lintas batas dan kerjasama luar negeri serta sistem informasi keimigrasian. Melihat pentingnya pelayanan publik yang berkualitas agar nantinya pelaksanaannya bisa maksimal dan tercapainya kepuasan dari masyarakat dengan pelayanan yang semakin hari semakin baik.

Sebagaimana telah penulis uraikan di atas, penulis ingin mengetahui sejauh mana pelaksanaan pelayanan publik dalam pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Padang dilihat dari penerapan prinsip-prinsip pelayanan publik berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, penulis tertarik untuk mengambil judul **Pelayanan Publik Dalam Pembuatan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Padang.**

B. Rumusan Masalah

Di dalam ruang lingkup perumusan masalah ini, penulis merumuskan permasalahan yang diteliti sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pelayanan publik dalam pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Padang?
2. Apa kendala dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam pembuatan paspor serta upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasinya di Kantor Imigrasi Kelas I Padang?

C. Tujuan Penelitian

Dari permasalahan yang telah dirumuskan diatas, tujuan diadakannya penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pelayanan publik dalam pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Padang
2. Untuk menemukan kendala dalam pelaksanaan pelayanan publik dalam pembuatan paspor serta upaya yang dapat dilakukan dalam mengatasinya di Kantor Imigrasi Kelas I Padang

D. Manfaat Penulisan

Dengan pelaksanaan penelitian ini penulis berharap semoga hasil penelitian dan penulisan hukum ini dapat memberikan manfaat bagi berbagai pihak. Manfaat tersebut antara lain:

1. Bagi masyarakat dalam mendapatkan informasi khususnya dalam pelayanan pembuatan paspor
2. Bagi Kantor Imigrasi Kelas I Padang dalam meningkatkan pelayanan publik dalam berbagai aspek
3. Bagi mahasiswa menerapkan ilmu teoritis yang telah di dapat di bangku perkuliahan dan menghubungkannya dengan kenyataan yang ada di masyarakat.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu realisasi dari rasa ingin tahu manusia dalam taraf keilmuan. Seseorang akan yakin bahwa ada sebab bagi setiap akibat dari gejala yang tampak dan dapat dicari penjelasan secara ilmiah. Oleh karena itu perlu bersikap objektif, karena kesimpulan yang diperoleh hanya akan dapat ditemukan bila dilandasi dengan bukti-bukti yang meyakinkan dan data dikumpulkan melalui prosedur yang jelas, sistematis dan terkontrol.³

1. Pendekatan Masalah

Dalam penulisan penelitian ini, penulis menggunakan pendekatan Yuridis Empiris (Sosiologis) yaitu pendekatan yang dilakukan terhadap norma hukum yang berlaku dihubungkan dengan fakta-fakta di lapangan.⁴

³ Zainuddin Ali, M.A, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, hlm. 7.

⁴ *Ibid*, hlm. 24.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu keadaan pada gejala atau menentukan penyebaran suatu gejala atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala lain dalam masyarakat.⁵

3. Jenis Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data-data yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan dan sebagainya. Data tersebut berupa:

1) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penelitian ini antara lain:⁶

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
3. Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian;

⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Rajawali Press, 2004, hlm. 25.

⁶ Zainuddin Ali, M.A, *Op Cit*, hlm. 56.

4. Peraturan Pemerintah No. 96 Tahun 2012 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik;
 5. Peraturan Pemerintah No. 31 Tahun 2013 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian;
 6. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. 8 Tahun 2014 Tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor;
 7. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia No. M.HH-05.OT.01.01 Tahun 2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia;
 8. Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara No. 63/KEP/M.PAN/72003 Tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.
- 2) Bahan Hukum Sekunder
- Merupakan bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang – undang, hasil – hasil penelitian, atau pendapat pakar hukum.⁷
- 3) Bahan Hukum Tersier

⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Op Cit*, hlm 32

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan informasi dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁸

4. Sumber Data

Penelitian ini menggunakan data – data kepustakaan yang bersumber pada :

- a. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas;
- b. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas;
- c. Buku-buku dan bahan perkuliahan yang penulis miliki;
- d. Bahan-bahan dan artikel dari internet.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara

Wawancara (*interview*) adalah situasi peran antar pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang responden.⁹ Adapun bentuk wawancaranya adalah wawancara yang bersifat semi terstruktur yaitu wawancara yang dilakukan tidak hanya berpedoman kepada daftar pertanyaan yang disiapkan sebelumnya, tetapi disesuaikan dengan hal-hal yang terjadi dilapangan atau pertanyaan-pertanyaan yang bisa saja muncul disaat wawancara. Dalam wawancara ini penulis mewawancarai

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* hlm. 82.

pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Padang dan masyarakat yang mengajukan permohonan pembuatan paspor.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya karena itu akan mempengaruhi hasil suatu penelitian.¹⁰

6. Pengolahan Data dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

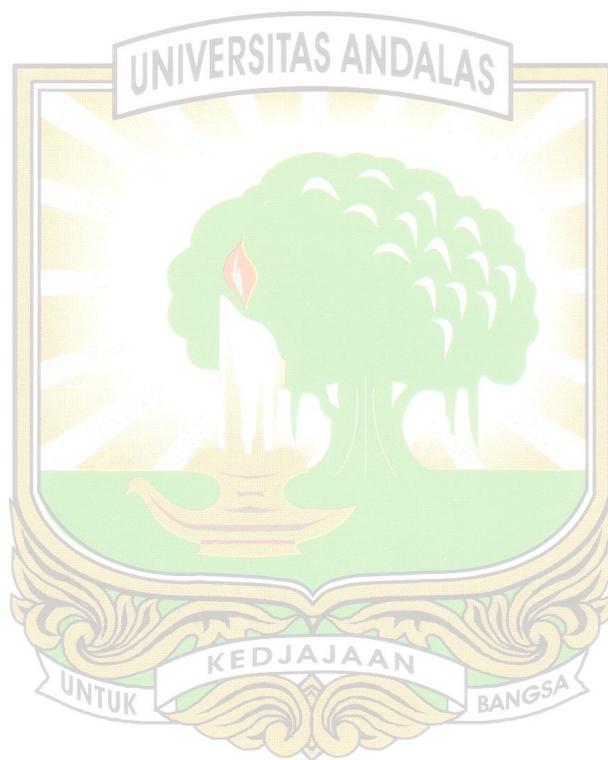
Pengolahan data adalah kegiatan merapikan data hasil pengumpulan data di lapangan sehingga siap dipakai untuk di analisis. Data yang telah di dapatkan dari hasil pengumpulan data akan dilakukan pengolahan terlebih dahulu dengan tujuan untuk mengetahui apakah data yang sudah dikumpulkan tersebut sudah lengkap atau belum dan disusun secara sistematis

b. Analisis Data

Berdasarkan sifat penelitian ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analitis, analisis data yang dipergunakan adalah pendekatan kualitatif terhadap data primer dan data sekunder. Deskriptif tersebut meliputi isi dan struktur hukum positif, yaitu suatu kegiatan yang dilakukan oleh penulis untuk menentukan isi

¹⁰ *Ibid.* hlm. 68.

atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.¹¹



¹¹ Zainuddin Ali, M.A, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015.