

BAB I PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Pelayanan publik¹ merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah sebagai Aparatur Negara dalam mewujudkan dan fungsi aparatur negara untuk melayani masyarakat, pelayanan yang terbaik dan berkualitas yang diberikan oleh abdi Negara dengan tujuan adalah untuk menumbuhkan tingkat pelayanan terhadap masyarakat, sehingga dengan terselenggaranya pelayanan publik yang baik dapat dijadikan sebagai ukuran terhadap kinerja yang dilakukan oleh aparatur pemerintah.

Pelayanan publik² di Indonesia yang disampaikan oleh Aparatur Negara dapat diatur dalam “Undang- Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Pelayanan publik yang terdapat pada Pasal 1 Ayat (1) yaitu pelayanan suatu kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan, yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/ atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik”.³ komunikasi pada pelayanan publik, komunikasi memiliki peran yang strategis, hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Hardiyansyah, dalam pelayanan publik.

Dalam proses pelayanan publik, komunikasi memiliki peran yang penting dan strategis, dimana pada setiap tahapan-tahapan dari pelayanan (berbentuk jasa

¹ Sinambela dalam Harbani, Pasolong.2013.Kepemimpinan Birokrasi. Bandung : CV.Alfabeta. Hal. 128

² Definisi pelayanan publik menurut Kepmen PAN Nomor 25 Tahun 2009

³Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

atau barang) memerlukan kegiatan komunikasi, sebagai bentuk penyampaian isi atau pesan dari sang pelayan (petugas pelayan publik/komunikator) ke masyarakat (publik pengguna layanan/komunikan).

Menurut Hardiyansyah, “komunikasi merupakan unsur yang menjadi perhatian serius bagi organisasi pelayanan publik (pemerintah), kegagalan dalam membangun komunikasi pada pelayanan publik dapat mengakibatkan terganggunya aliran informasi kepada publik, akibatnya kegagalan dalam komunikasi akan mempengaruhi kualitas pelayanan publik,⁴ dimana besar pengaruhnya ditentukan oleh; komunikator, pesan, media, komunikan, dan efek”.⁵

Dapat diambil kesimpulan, bahwa tanpa adanya komunikasi yang baik pada pelayanan publik yang diberikan dapat membentuk persepsi yang negatif ditengah masyarakat, dan hal tersebut tentu akan berdampak kepada kepercayaan dan nama baik dari instansi yang bersangkutan. Oleh karena itu pada pelayanan publik yang diberikan tidak saja mengenai pelayanan yang berkualitas tetapi juga komunikasi yang baik dan efektif.

Petugas atau pelaksana pelayanan publik merupakan aparatur pemerintah yang berinteraksi serta melakukan komunikasi langsung dengan publik. Sehingga, sebagai pelaksana pelayanan publik sudah seharusnya petugas memiliki kemampuan yang baik dalam berinteraksi dan berkomunikasi dengan masyarakat, karena bagaimanapun juga pelayanan yang berkualitas tidak saja mengenai tampilan fisik dari tempat pelayanan, tetapi juga bagaimana petugas melayani masyarakat baik, itu dari cara berkomunikasi, kemampuan petugas dalam

⁴ Hardiyansyah. *Op. Cit.* Hal:V

⁵ Hardiyansyah. *Op. Cit.* Hal:V

menjelaskan produk atau jasa pelayanan, simpati dan empati petugas merespon masyarakat serta gerak tubuh dari petugas dalam menanggapi pertanyaan atau keluhan masyarakat.

“Jika petugas pelayanan dapat berkomunikasi dengan baik kepada masyarakat, maka pelayanan publik yang berkualitas dapat tercipta. Hal ini sebagaimana yang diungkapkan oleh Napitupulu bahwa untuk mewujudkan pelayanan yang berkualitas, komunikasi memiliki fungsi yang sangat penting seperti mendengarkan konsumen dan memberikan informasi yang jelas”.⁶

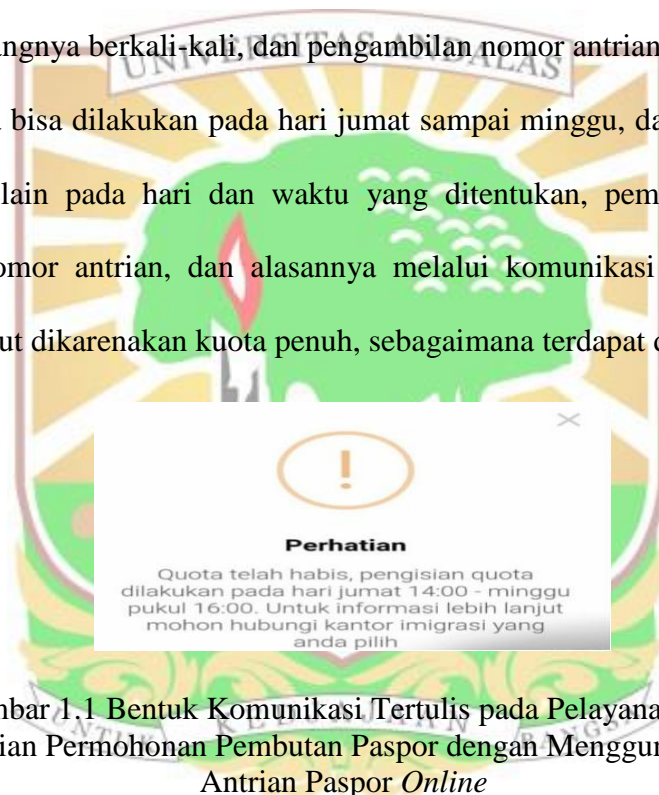
Hal ini berarti jika pelaksana pelayanan publik dapat menggunakan dimensi komunikasi dengan baik dan disesuaikan dengan harapan masyarakat, maka pelayanan publik yang berkualitas dapat tercipta begitu juga sebaliknya jika pelaksana pelayanan publik menggunakan dimensi komunikasi. Tidak dapat tercipta dengan baik dan hal tersebut, tentu menimbulkan ketidakpuasan atas pelayanan publik pemerintah dan akhirnya *image* dan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah akan rendah. Instansi pemerintah salah satunya Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang merupakan instansi yang memberi pelayanan kepada masyarakat sehubungan dengan masalah Keimigrasian, dan dari 29 jenis pelayanan.

Pembuatan paspor merupakan jenis pelayanan dengan permintaan yang sangat tinggi dalam pembuatan paspor, membatasi kuota pelayanan pembuatan paspor satu harinya sebanyak 150 pemohon, dan pemohon tersebut harus sudah mengambil nomor antrian melalui media layanan antrian *online*, baik itu melalui aplikasi antrian paspor *online*, situs Kantor Imigrasi, atau *chat* dengan layanan

⁶ Napitulu Paimin. 2007. *Pelayanan Publik & Customer Satisfaction*. Bandung: PT. Alumni. Hal:173

imigrasi via *WhatsApp*. Tetapi hal yang disayangkan pada saat pengambilan nomor antrian permohonan pembuatan paspor melalui *website* <https://antrian.imigrasi.go.id/> tidak terdapat tombol pilihan pendaftaran, sementara pemohon diwajibkan untuk registrasi terlebih dahulu, melalui *website* untuk mendapatkan nomor antrian.

Hal yang sama juga terjadi pada pengambilan nomor antrian melalui aplikasi antrian paspor *online*, dimana sering terjadi *error* dan pemohon terpaksa harus mengulangnya berkali-kali, dan pengambilan nomor antrian melalui aplikasi tersebut hanya bisa dilakukan pada hari jumat sampai minggu, dan waktunya pun ditentukan, selain pada hari dan waktu yang ditentukan, pemohon tidak bisa mengambil nomor antrian, dan alasannya melalui komunikasi tertulis melalui aplikasi tersebut dikarenakan kuota penuh, sebagaimana terdapat dibawah ini:



Gambar 1.1 Bentuk Komunikasi Tertulis pada Pelayanan Pengambilan Nomor Antrian Permohonan Pembuatan Paspor dengan Menggunakan Aplikasi Antrian Paspor *Online*

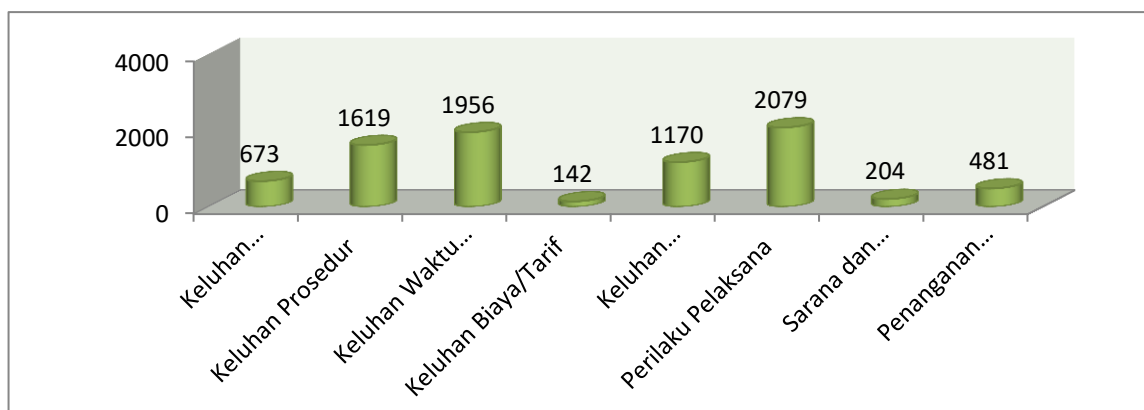
Berdasarkan Gambar 1.1 dapat dilihat bahwa untuk mendapatkan pelayanan nomor antrian permohonan pembuatan paspor tidaklah mudah, dan *error* pada penggunaan aplikasi sering terjadi yang membuat pemohon harus mengulang pendaftaran berkali-kali. Hal ini tentu saja membuat pelayanan menjadi tidak berkualitas, karena pelayanan prima yang berkualitas dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat belum dapat diperoleh sepenuhnya.

Fenomena lainnya sehubungan permohonan pembuatan paspor yaitu ketika pemohon sudah mendapatkan nomor antrian berikut barkot antrian, tidak lantas pemohon bisa melakukan proses selanjutnya. Dalam pembuatan paspor, pemohon menunggu proses pengambilan paspor pada 3 hari berikutnya.

Dapat dikatakan bahwa diawal mendaftar antrian, sudah terlihat prosedur permohonan pembuatan paspor membutuhkan waktu yang lama, Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang dalam sudah menerapkan sistem pelayanan, tetapi hal tersebut belum mampu untuk mengefisienkan waktu pelayanan.

Tentunya hal ini akan berpengaruh kepada pelayanan publik yang diberikan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, karena bagaimanapun juga masyarakat menginginkan pelayanan publik yang cepat dan tanggap, dalam pembuatan paspor pemohon menyampaikan keluhan baik itu melalui *website*, kotak keluhan dan saran ataupun melalui media sosial.

Terdapat masukan dari pemohon mengindikasikan kualitas pelayanan publik yang diberikan masih rendah, dan belum sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat. Adapun jumlah keluhan masyarakat yang terbanyak dari pelayanan pembuatan paspor dapat dilihat pada grafik keluhan masyarakat berikut ini.



Gambar 1.2 Keluhan Pelayanan Tahun 2018
(Sumber Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang)

Keluhan yang tertinggi pada gambar di atas, dalam pembuatan paspor tahun 2018 keluhan mengenai perilaku pelaksana, dimana sebanyak 2079 orang masyarakat mengeluhkan mengenai perilaku pelaksana atau petugas. Diikuti dengan hasil pengamatan lapangan yang dilakukan, terbukti terdapat sikap kurang simpati dari petugas pelaksana pelayanan yang memberikan jawaban seadanya terhadap pertanyaan yang diberikan pemohon pembuat paspor.

Tidak itu saja ketika wawancara dan foto, terkadang petugas pelaksana munjukan sikap yang kurang ramah, dan tidak menerapkan budaya 5S yaitu seyum, salam, sapa, sopan dan santun, yang mana budaya ini seharusnya wajib diterapkan pada pelayanan publik, karena budaya 5S menandakan pemberi layanan menghargai masyarakat sebagai penerima layanan.

Masih banyak keluhan-keluhan lainnya sehubungan dengan perilaku pelaksana yang membuat masyarakat merasa tidak puas, dengan kinerja pelayanan dalam pembuatan paspor. Sudah seharusnya petugas pelaksana berkomunikasi dengan baik kepada masyarakat dan menunjukkan sikap peduli, adil dan tanggap dalam melayani.

Dalam memenuhi pelayanan terhadap masyarakat dalam melakukan pelayanan yang diberikan petugas, walaupun pemohon yang datang melebihi kapasitas petugas pelaksana tetap berkewajiban melayani dan berkomunikasi dengan sebaik-baiknya. Karena sikap dan cara petugas berkomunikasi dengan masyarakat merupakan bagian dari kualitas pelayanan yang diberikan.

Keluhan masyarakat tidak saja mengenai sikap pelaksana dalam melayani, tetapi juga pada prosedur pelayanan, dimana kebanyakan masyarakat

bingung dengan prosedur permohonan tetapi tanda-tanda komunikasi non-verbal, tidak banyak terdapat pada ruang tunggu, karena itu masyarakat sering mengajukan pertanyaan baik itu kepada Satpam ataupun petugas pelaksana .

Prosedur dalam proses pembuatan paspor dinilai sangat lama dan lambat, tetapi terkadang tidak ada penjelasan mengenai lamanya prosedur pembuatan paspor tersebut. Hal ini tentu saja masyarakat akan berpersepsi, bahwa pelaksana kurang cekatan dalam merespon kebutuhan masyarakat. Seharusnya pelaksana mengkomunikasikan prosedur pembuatan paspor dan memberikan keterangan melalui komunikasi interpersonal ataupun non-verbal.

Di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang keluhan yang disampaikan masyarakat dapat dilihat dari hasil observasi dan wawancara awal diketahui bahwa lebih banyak dikarenakan kurangnya komunikasi pada pelayanan publik terhadap pemohon paspor. Sementara itu dalam komunikasi pelayanan publik memiliki peran yang sangat vital, dimana melalui komunikasi baik masyarakat dapat paham bagaimana prosedur maupun syarat-syarat dalam pembuatan paspor, sehingga masyarakat tidak lagi kebingungan dan mengajukan banyak pertanyaan, serta dilayaninya masyarakat dengan cara berkomunikasi dan merespon masyarakat dengan baik.

Beranjak dari fenomena yang terjadi sehubungan banyaknya keluhan dari masyarakat mengenai pelayanan publik dalam pembuatan paspor, serta pentingnya peran komunikasi dalam menciptakan pelayanan publik yang berkualitas, maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terkait kualitas komunikasi pelayanan publik dalam pembuatan paspor. Menggunakan pisau analisis “unsur-unsur komunikasi yang terdiri dari komunikator, pesan, media,

komunikasikan, dan efek”, kualitas pelayanan dan hambatan-hambatan dalam komunikasi pelayanan publik.

Penelitian ini juga merujuk kepada penelitian terdahulu yang membuktikan bahwa komunikasi memiliki peran penting dalam menciptakan komunikasi pelayanan publik yang berkualitas. Menurut penelitian terdahulu yang dilakukan Rina Mei Mirnasari,⁷ dengan “Judul Inovasi Pelayanan Publik UPTD Terminal Purabaya-Bungurasih. Adapun tujuan penelitian adalah mendeskripsikan kualitas dan inovasi pelayanan *smart card* di terminal Purabaya- Bungurasih Kota Surabaya. Sementara hasil dari penelitian, terhadap tingkat kualitas pelayanan yang ada di Terminal Purabaya tersebut dinilai berkualitas melalui berbagai analisis dan beberapa aspek. Adapun alat kreasi yaitu *smart card* adalah hasil dari konsep inovasi yang digunakan dengan tujuan mempermudah proses pengawasan dan pemberi informasi atau komunikasi untuk para pengguna terminal”.

Kelebihan dari penelitian yakni penggunaan teori yang relevan dan tepat untuk menyayat permasalahan sehingga menghasilkan *output* penelitian yang sesuai dengan tujuan penelitiannya, selain itu referensi-referensi yang dipilih untuk mendukung analisis, dirasa tepat dan cocok membangun analisa serta kesimpulan hasil dalam penelitian. Kelemahannya yakni pada pembahasan penulis tidak konsisten terhadap tujuan penelitiannya, penulis lebih memfokuskan ke produk inovasi *smart card* bukan pada kualitas pelayanan publik yang didapatkan dari implementasi *smart card* sehingga hasil dari penelitian ini tidak begitu maksimal.

⁷ Rina Mei Mirnasari, 2013. *Inovasi Pelayanan Publik UPTD Terminal Purabaya- Bungurasih*. Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga 4-6 Surabaya, dengan Vol.1 No. 1 . Hal. 71-84.

Penelitian terdahulu selanjutnya, Suwanto,⁸ “Judul Pengaruh Komunikasi Terhadap Keberhasilan Pelayanan Sidang di Lingkungan Sekretariat Jenderal MPR-RI, tujuan penelitian mengetahui dan menganalisis pengaruh komunikasi terhadap keberhasilan pelayanan sidang di lingkungan Sekretariat Jenderal MPR-RI. Hasil dari penelitian bahwa komunikasi berpengaruh positif dan signifikan terhadap keberhasilan pelayanan sidang di Sekretariat Jenderal MPR RI, komunikasi yang dijalin oleh anggota dalam hubungan kerja bertujuan untuk meningkatkan hubungan antar individu dan antar unit kerja atau organisasi dan mendorong semangat kerja, sehingga terlihat pentingnya komunikasi untuk meningkatkan keberhasilan pelayanan sidang di Sekretariat Jenderal MPR RI”.

Kelebihan dari penelitian menjelaskan dan menguraikan dengan lebih mendalam dan terstruktur. Kelemahan dari penelitian penguraian hasil penelitian hanya terfokus kepada komunikasi antar individu di dalam unit kerja, tidak menyayat ke dalam tentang pelayanan publik yang sesungguhnya. Sehingga, hasil yang ditemukan tidak relevan dengan *key word* penelitiannya.

Hal yang sama pada penelitian selanjutnya yang dilakukan Muhammad Subur Drajat,⁹ “Judul pelayanan publik pada sektor komunikasi, adapun tujuan dari penelitian mendeskripsikan kepentingan serta kepuasan konsumen (masyarakat) terhadap pelayanan publik. Hasil yang didapatkan dari penelitian masih terdapat ketidakpuasan publik yang diberikan lembaga dengan indikasi tidak berjalannya komunikasi atau dengan kata lain komunikasi hanya bersifat satu arah”.

⁸ Suwanto, 2014. “Pengaruh Komunikasi Terhadap Keberhasilan Pelayanan Sidang di Lingkungan Sekretariat Jenderal MPR-RI”. Universitas Satyagama, dengan Vol.2. No.3. Hal. 51-55.

⁹ Muhammad Subur Drajat, 2008. *Pelayanan Publik pada Sektor Komunikasi*. Dirjen Dikti SK No.56/DIKTI/ Kep/ 2005. Mediator. Vol.9. No.1. hal. 61-76.

Kelebihan dari penelitian konsep operasional serta teoritis yang digunakan untuk menguraikan permasalahan dan tujuan, proposional dan cocok untuk membantu peneliti membangun analisa penelitian. *Output* yang didapatkan tidak semata-mata hasil dari penjabaran teori dan konsep saja, melainkan terdapat nilai publikasi yang dapat dijadikan *input* oleh peningkatan kualitas pelayanan publik dari segi komunikasi. Kelemahan, penelitian bersifat *general* atau studi kasus, sehingga hasil dari penelitian juga bersifat *general* atau spesifik.



1.2. Rumusan Masalah

Paspor merupakan identitas masyarakat ketika hendak melakukan perjalanan lintas negara, Kantor Imigrasi berperan penting terkait dalam pembuatan paspor, baik itu untuk wisata naik haji ataupun untuk bekerja, dan tanpa adanya paspor masyarakat tidak bisa memasuki suatu negara.

Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, merupakan instansi pemerintah khusus daerah Sumatera Barat. Salah satu bentuk pelayanan publik yang memberikan pelayanan kepada masyarakat. dibuktikan banyak keluhan masyarakat sehubungan buruknya pelayanan yang sampaikan petugas dalam pembuatan paspor.

Sebagaimana yang diketahui dalam menciptakan pelayanan yang berkualitas, komunikasi memiliki peran strategis dalam pelayanan, tanpa adanya komunikasi yang optimal suatu kegiatan pelayanan menjadi tidak berkualitas. Fakta yang terjadi dalam pelayanan publik pembuatan paspor, komunikasi interpersonal masih belum optimal, dimana masih terjadi kesalahpahaman informasi yang didapati oleh pemohon pembuat paspor (komunikasikan).

Petugas pelaksana (komunikator) tidak menjadi penyampai pesan yang baik, dimana informasi yang disampaikan baik menggunakan media komunikasi verbal dan non verbal dirasa oleh pemohon belum memenuhi kebutuhan masyarakat akan informasi yang akurat. Dapat dicontohkan ketika masyarakat memiliki pertanyaan sehubungan pembuatan paspor, petugas terkadang mengarahkan masyarakat untuk membaca *banner* pengumuman tanpa diikuti dengan petugas yang akan menerangkan dan menjelaskan isi informasi pada benner tersebut, selain itu juga budaya 5S yaitu senyum, salam, sapa, sopan dan santun yang menjadi slogan yang belum diterapkan untuk berkomunikasi dengan publik.

Berdasarkan uraian permasalahan di atas pada kualitas komunikasi dalam pelayanan dengan rumusan masalah Bagaimana komunikasi pelayanan publik dalam pembuatan paspor?.

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian dalam pembuatan paspor :

1. Mendeskripsikan proses komunikasi yang terjadi pada pelayanan publik dalam pembuatan paspor.
2. Mengidentifikasi serta menganalisis kualitas komunikasi pelayanan publik yang diberikan petugas dalam pembuatan paspor.
3. Menganalisa hambatan yang terjadi pada komunikasi pelayanan publik.

1.4. Manfaat Penelitian

1.4.1 Akademis

Diharapkan memahami karya ini, khususnya menemukan model pembaharuan komunikasi *public relation* dalam pelayanan publik.

1.4.2 Praktis

- a. Sebagai masukan terhadap isu-isu berkaitan dengan yang dilaksanakan oleh petugas Imigrasi dalam pelayanan pembuatan paspor.
- b. Sebagai bahan masukan bagi seluruh aparaturnya pelayanan publik dalam melakukan pelayanannya, terkhusus petugas pelayanan pada Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang.
- c. Sebagai diharapkan pertimbangan peneliti selanjutnya yang ingin meneliti komunikasi pelayanan publik khususnya.

