

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik (aparatur pemerintah) bertujuan sebagai upaya pemenuhan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak untuk mendapatkan pelayanan terbaik dari pemerintah. Sesuai dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 tentang pelayanan publik, yang menjelaskan bahwa pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik¹.

Pelayanan publik pada dasarnya melibatkan berbagai macam aspek kehidupan. Dalam kehidupan bernegara, pemerintah mempunyai fungsi menyediakan berbagai pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat, mulai dari pelayanan dalam bentuk pengaturan ataupun pelayanan-pelayanan lainnya dalam rangka memenuhi kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik yang merupakan suatu kondisi dinamis yang berhubungan dengan produk, jasa, manusia, proses dan lingkungan yang harus ditentukan oleh penilaian kualitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah dituntut untuk memberikan pelayanan yang bermutu sebagai pemberi layanan kepada masyarakat, karena salah satu fungsi pemerintahan yang

¹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 Tentang Pelayanan Publik

semakin ditekankan masyarakat adalah pelayanan publik yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah. Pelayanan publik yang dibutuhkan oleh masyarakat yaitu pelayanan yang dapat dirasakan manfaatnya oleh masyarakat secara umum.

Kualitas pelayanan publik di Indonesia masih sangat rendah, hal ini disebabkan tingkat pengaduan atau laporan masyarakat terkait pelayanan publik kepada Ombudsman, sepanjang tahun 2019 mencapai 11.087 aduan. Jumlah ini meningkat dari tahun 2018 sebesar 10.985 aduan. Berdasarkan data Ombudsman, tahun 2019 pemerintah daerah menjadi terlapor yang banyak diadukan masyarakat terutama terkait pelayanan publik sebesar 41,03 persen. Jenis aduan terbanyak, perihal substansi mal administrasi seperti penundaan berlarut, tidak memberikan pelayanan, tidak kompeten, penyalahgunaan wewenang, penyimpangan prosedur dan lain-lain. Selain itu, masih banyaknya penyelenggara pelayanan publik berada pada zona merah atas penilaian kepatuhan penyelenggara negara terhadap standar pelayanan publik oleh Ombudsman², hal ini menunjukkan perlunya peningkatan pelayanan publik di Indonesia.

Pelayanan publik dikenal dengan sifat birokratis dan banyak mendapat keluhan dari masyarakat, antara lain disebabkan masih belum memperhatikan kepentingan masyarakat penggunaanya. Pengelola pelayanan publik cenderung lebih bersifat *instruktif* yang hanya memperhatikan/mengutamakan kepentingan pimpinan organisasi saja. Masyarakat sebagai pengguna seperti tidak memiliki kemampuan apapun, suka tidak suka, mau tidak mau, masyarakat harus tunduk kepada pengelolanya. Seharusnya, pelayanan publik dikelola dengan paradigma

² Ratna Sari Dewi, Proyeksi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik 2020, diakses dari <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--proyeksi-peningkatan-kualitas-pelayanan-publik-2020> pada tanggal 04 Oktober 2020.

yang bersifat *supportif* dimana lebih memfokuskan diri kepada kepentingan masyarakatnya, pengelola pelayanan harus mampu bersikap menjadi pelayan yang sadar untuk melayani dan bukan dilayani³.

Pelayanan publik yang diselenggarakan oleh pemerintah salah satunya bersifat primer. Pelayanan publik yang bersifat primer adalah semua penyediaan barang/jasa publik yang diselenggarakan oleh pemerintah, dimana didalamnya institusi pemerintah tersebut merupakan satu-satunya penyelenggara/penyedia layanan yang mau tidak mau pengguna/masyarakat harus menggunakannya.⁴ Jenis pelayanan publik yang bersifat primer salah satunya adalah pelayanan Imigrasi meliputi pelayanan pembuatan paspor atau dokumen perjalanan antar negara. Pelayanan pembuatan paspor hanya dapat dilakukan di Kantor Imigrasi. Kantor Imigrasi merupakan unit pelaksana teknis di bawah Direktorat Jenderal Imigrasi yang menjalankan fungsi keimigrasian di daerah kabupaten, kota atau kecamatan⁵.

Imigrasi merupakan perpindahan orang dari suatu negara-bangsa (*nation-state*) ke negara lain yang bukan merupakan warga negara. Imigrasi merujuk pada perpindahan orang untuk menetap permanen yang disebut juga dengan Imigran, sedangkan turis dan pendatang untuk jangka waktu pendek tidak dianggap sebagai Imigran. Lembaga yang menaungi Kantor Imigrasi adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Kemenkumham RI). Kemenkumham RI merupakan kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan

³ Djati Harsono, *Implementasi Kebijakan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) di Kantor Pertanahan Kabupaten Jepara*. UDS, 2009, hlm. 17.

⁴ Rizali Djaelangkara, *Tinjauan Kritis Konsep dan Implementasi Pelayanan Publik di Indonesia*, ISSN 1411-3341, hlm. 279.

⁵ Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi Tahun 2017 Tentang Prosedur Teknis Pembentukan Unit Kerja Kantor Imigrasi

Hukum dan Hak Asasi Manusia⁶. Kemenkumham RI terdiri dari Sekretariat Jenderal dan Inspektorat Jenderal, dibawah Inspektorat Jenderal terdiri dari beberapa bagian, salah satunya Direktorat Jenderal Imigrasi yang merupakan sebuah struktur bagian dari Kemenkumham Indonesia yang memiliki tugas pokok merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang Imigrasi. Instansi vertikal Kemenkumham yang berkedudukan disetiap provinsi adalah Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Kanwil Kemenkumham), Kanwil terdiri atas beberapa divisi serta sejumlah Unit Pelaksana Teknis (UPT), termasuk Kantor Imigrasi. Kantor Imigrasi 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.

Negara Indonesia termasuk negara yang berada diposisi silang antara dua Benua yaitu Benua Asia dan Benua Australia, sehingga tidak menutup kemungkinan akan terjadinya arus lalu lintas orang masuk dan keluar wilayah Indonesia. Adanya arus globalisasi yang semakin kuat serta meningkatnya arus lalu lintas perjalanan luar negeri saat ini, juga akan meningkatkan permintaan pembuatan paspor sebagai identitas seseorang saat berada diluar negeri.

Dalam rangka melaksanakan Undang-undang nomor 25 tahun 2009 tentang pelayanan publik terutama dalam meningkatkan kualitas pelayanan

⁶ Profil Kemenkumham, diakses dari <https://www.kemenkumham.go.id/profil/sejarah>, pada tanggal 04 Oktober 2020

publik, maka Kantor Imigrasi sebagai lembaga dalam struktur kenegaraan yang bergerak dalam pelayanan pembuatan paspor atau surat perjalanan Republik Indonesia, selalu berusaha meningkatkan pelayanan publik yang berkualitas, baik untuk masyarakat dalam negeri atau masyarakat luar negeri.

Kantor Imigrasi di Provinsi Sumatera Barat terdapat dua Kantor Imigrasi, yaitu Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang dan Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Agam dengan wilayah kerja kabupaten/kota di Provinsi Sumatera Barat. Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang ada tempat pemeriksaan Imigrasinya yaitu Bandara Internasional dan Pelabuhan Teluk Bayur. Sedangkan kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Agam tidak ada tempat pemeriksaan Imigrasinya, karena tidak ada bandara dan pelabuhan. Berikut wilayah kerja Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang dan Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Agam saat ini meliputi:

Tabel 1. 1 Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang dan Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Agam

No.	Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang	Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Agam
1.	Kabupaten Pesisir Selatan	Kabupaten Agam
2.	Kabupaten Solok	Kabupaten Pasaman
3.	Kabupaten Sijunjung	Kabupaten Pasaman Barat
4.	Kabupaten Dharmasraya	Kabupaten Tanah Datar
5.	Kabupaten Solok Selatan	Kabupaten Limapuluh Kota
6.	Kabupaten Padang Pariaman	Kota Bukittinggi
7.	Kabupaten Kepulauan Mentawai	Kota Padang Panjang
8.	Kota Solok	
9.	Kota Padang	
10.	Kota Sawahlunto	
11.	Kota Pariaman	

Sumber: Dokumentasi Profil Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang

Berdasarkan tabel 1.1 dapat dilihat bahwa Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang memiliki wilayah kerja yang lebih luas sebanyak 11 kabupaten/kota dan Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Agam sebanyak 7 kabupaten/kota di Provinsi

Sumatera Barat. Hal itu membuat Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang dihadapkan pada situasi bagaimana memberikan pelayanan yang optimal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat dalam pengurusan pembuatan paspor. Oleh karena itu peneliti memilih Imigrasi Kelas I TPI Padang sebagai fokus dalam penelitian ini, karena Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang merupakan kantor pusat perwakilan Sumatera Barat dalam hal pengurusan dokumen perjalanan antarnegara yaitu paspor. Hal ini dapat membuat Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang menjadi contoh bagi instansi lainnya untuk memberikan layanan yang berkualitas. Selain itu, peneliti memilih Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, berdasarkan wawancara peneliti kepada beberapa pemohon paspor, yang terlihat bahwa masih terdapat keluhan pemohon terhadap layanan pembuatan paspor. Pada Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang menyediakan berbagai layanan, berikut jenis layanan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang yaitu:

1. Layanan Dokumen Perjalanan/Pembuatan Paspor

Pembuatan paspor ini dapat berupa permohonan paspor baru, penggantian paspor halaman penuh dan habis berlaku, penggantian paspor hilang dan rusak.

- a. Pembuatan paspor baru

Pembuatan paspor baru ini terdiri dari paspor 24 halaman dan paspor 48 halaman, perbedaan dari kedua paspor tersebut terletak pada jumlah halaman dan biayanya saja. Namun paspor 24 halaman ini sering diberikan/dibuat untuk urusan ibadah haji/umrah dan pekerjaan (TKI) yang hanya setahun sekali keluar negeri. Adapun syarat pembuatan paspor baru yaitu, Kartu Tanda Penduduk (KTP), Kartu Keluarga (KK) dan Akta Kelahiran/Buku Nikah

b. Penggantian paspor halaman penuh dan habis berlaku

Penggantian paspor halaman penuh dilakukan karena halaman pada paspor tersebut sudah terisi penuh, penggantian ini diganti menjadi paspor baru, dan penggantian paspor habis berlaku pengantiannya dapat dilakukan 6 bulan sebelum habis masa berlaku dengan persyaratan KTP dan paspor lama.

c. Penggantian paspor hilang/rusak

Penggantian paspor hilang/rusak dapat dilakukan penggantian apabila permohonan penggantian sudah disetujui berdasarkan prosedur yang telah ditentukan berupa:

- 1) Membuat laporan kehilangan paspor ke kepolisian
- 2) Melapor ke Kantor Imigrasi untuk diminta penggantian
- 3) Melakukan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dibagian Wasdakim (Pengawasan dan penindakan keimigrasian) dengan tahapan pembuatan berita acara pemeriksaan, pembuatan berita acara pendapat dan keputusan persetujuan/penangguhan oleh kepala Kantor Imigrasi
- 4) Apabila dalam pemeriksaan ada unsur kecerobohan atau kelalaian, disertai alasan yang tidak dapat diterima, penangguhan paspor dapat ditangguhkan selama 6 bulan dan paling lama sampai 2 tahun.
- 5) Apabila permohonan penggantian disetujui, dilanjutkan dengan proses foto, wawancara, pembayaran dan pengambilan paspor.

2. Layanan Pengurusan Orang Asing/WNA

Pengurusan orang asing ini dapat berupa izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap. Berikut penjelasannya:

a. Izin Tinggal Kunjungan

Layanan Izin Tinggal Kunjungan ini digunakan bagi orang asing melakukan kegiatan sosial, wisata, kunjungan keluarga dan *training* yang terdapat dalam Peraturan Menteri Hukum Hak Asasi Manusia Nomor 27 Tahun 2014. Syarat untuk mengurus izin tinggal kunjungan ini dapat berupa, KTP Sponsor, Surat Pernyataan dan jaminan dari sponsor dan Paspor Asing.

b. Izin Tinggal Terbatas (ITAS)

Layanan izin tinggal terbatas ini digunakan bagi Tenaga Kerja Asing (TKA), penyatuan keluarga, Izin Tinggal Terbatas bagi lansia, Izin Tinggal Terbatas penelitian, dan Izin Tinggal Terbatas *Ex WNI*. Berikut penjelasannya:

- 1) Tenaga Kerja Asing (TKA), orang asing yang bekerja di Indonesia harus mempunyai surat izin tinggal terbatas, surat izin ini berlaku 3 sampai 6 tahun, dan bisa diperpanjang hingga 6 kali perpanjangan.
- 2) Penyatuan keluarga, adanya perkawinan campuran antara orang asing dengan orang Indonesia.
- 3) Izin Tinggal Terbatas Lansia, layanan ini digunakan untuk orang asing yang ingin menghabiskan masa hidupnya dan ingin tinggal di Indonesia.
- 4) Izin Tinggal Terbatas Penelitian, layanan ini digunakan untuk orang asing yang ingin meneliti kultur budaya di Indonesia.
- 5) Izin Tinggal Terbatas (ITAS) *Ex WNI*, layanan ini digunakan untuk orang Indonesia yang kehilangan kewarganegaraan Indonesia dan menjadi kewarganegaraan asing, maka diberikan izin tinggal terbatas.

c. Izin Tinggal Tetap (ITAP)

Izin yang diberikan kepada orang asing tertentu untuk bertempat tinggal dan menetap di wilayah Indonesia sebagai penduduk Indonesia, misalnya untuk bekerja, bisa mengajukan izin tinggal tetap ini usia perkawinannya sudah mencapai 2 tahun. Penyatuan keluarga bisa diajukan izin tinggal tetap sudah mencapai 5 tahun berturut-turut atau 10 tahun tidak berturut-turut. Izin tinggal tetap bagi lansia, layanan ini digunakan untuk orang asing yang ingin menghabiskan masa hidupnya dan dia ingin tinggal di Indonesia. *Ex WNI*, bertempat tinggal di Indonesia dalam waktu 3 tahun berturut-turut. Tenaga Kerja Asing, orang asing yang mempunyai jabatan tertinggi di suatu perusahaan, jabatan paling bawah adalah direktur.⁷

3. Layanan Prioritas

Layanan Prioritas di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang khusus kelompok tertentu seperti lansia usia di atas 60 tahun, anak usia dibawah 5 (lima) tahun, penyandang disabilitas dan orang sakit. Jenis layanan prioritas ini sama dengan layanan dokumen perjalanan/pembuatan paspor, akan tetapi untuk kelompok layanan prioritas ini bisa dilayani secara langsung, datang ke Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang tanpa menggunakan antrian *online*.

Berdasarkan jenis pelayanan diatas, dapat dilihat data jumlah pengunjung yang melakukan layanan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang pada dua tahun terakhir (2019-2020).

⁷ Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Prosedur Teknis Pemberian, Perpanjangan, Penolakan, Pembatalan Dan Berakhirnya Izin Tinggal Kunjungan, Izin Tinggal Terbatas, Dan Izin Tinggal Tetap Serta Pengecualian Dari Kewajiban Memiliki Izin Tinggal

**Tabel 1. 2 Kegiatan Pelayanan Keimigrasian
Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang Tahun 2019**

NO	JENIS PELAYANAN	JAN	FEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGT	SEP	OKT	NOP	DES	JUMLAH
1.	Pemberian Paspor RI 48 Halaman	3708	3212	3365	2249	1277	1441	3112	3069	3731	3986	3260	3090	35.500
2.	Pemberian Paspor RI 24 Halaman	44	45	99	135	44	37	101	9	-	-	-	-	514
3.	Perpanjangan Izin Tinggal Kunjungan	13	11	8	23	43	30	70	70	47	52	43	45	455
4.	Penerbitan KITAS	18	5	24	15	32	16	24	39	30	27	13	14	257
5.	Perpanjangan KITAS	16	17	14	8	18	7	28	26	35	18	14	10	211
6.	Duplikat KITAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7.	Alih Status ITK menjadi KITAS	-	1	5	1	5	-	-	5	-	-	-	-	17
8.	Penerbitan KITAP Baru	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	1
9.	Perpanjangan KITAP	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2
10.	Duplikat KITAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11.	Alih Status KITAS Menjadi KITAP	1	-	-	1	1	-	-	1	-	1	-	-	5
12.	Pelaporan KITAP	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	1

Sumber: Dokumentasi Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang

**Tabel 1. 3 Kegiatan Pelayanan Keimigrasian
Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang Tahun 2020**

NO	JENIS PELAYANAN	JAN	FEB	MAR	APR	MEI	JUN	JUL	AGT	SEP	OKT	NOV	DES	JUMLAH
1.	Pemberian Paspor RI 48 Halaman	4116	3637	1718	28	39	351	500	457	294	271	394	442	12.247
2.	Pemberian Paspor RI 24 Halaman	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3.	Perpanjangan Izin Tinggal Kunjungan	44	11	-	-	-	-	8	33	42	35	38	-	211
4.	Penerbitan KITAS	34	59	6	1	-	-	1	7	9	1	1	11	130
5.	Perpanjangan KITAS	16	20	27	1	-	2	21	23	24	18	17	18	187
6.	Duplikat KITAS	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7.	Alih Status ITK menjadi KITAS	-	5	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	6
8.	Penerbitan KITAP Baru	-	1	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	2
9.	Perpanjangan KITAP	-	-	1	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
10.	Duplikat KITAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
11.	Alih Status KITAS Menjadi KITAP	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1	4
12.	Pelaporan KITAP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Sumber: Dokumentasi Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang

Dari tabel 1.2 dan tabel 1.3 dapat dilihat kegiatan pelayanan yang dilakukan pada keimigrasian Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang pada dua tahun terakhir dari tahun 2019 sampai pada tahun 2020. Pada tabel tersebut terlihat jelas perbedaan jumlah pengunjung yang melakukan pelayanan pembuatan paspor dengan pelayanan lainnya di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang. Pada tabel terlihat bahwa pengunjung melakukan pembuatan paspor berjumlah 48.261 pemohon, sedangkan pada layanan pengurusan orang Asing/WNA berjumlah 1.491 pemohon. Berdasarkan data diatas menunjukkan bahwa jumlah pengunjung pelayanan pembuatan paspor lebih banyak dari pada jumlah pengunjung pada layanan pengurusan orang Asing/Warga Negara Asing. Inilah alasan pertama peneliti memilih pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi. Alasan selanjutnya, peneliti hanya memilih layanan pembuatan paspor berdasarkan wawancara berikut ini:

“Pada saat pandemi tahun 2020 adanya pembatasan Warga Negara Asing (WNA) masuk ke Indonesia dalam rangka pemutusan rantai COVID-19.” (Hasil wawancara bersama sub seksi dokumen perjalanan yaitu Ibu Fauziah pada tanggal 24 oktober 2020).”

Berdasarkan kutipan wawancara tersebut menunjukkan pada masa pandemi ini adanya pembatasan pelayanan kepada Warga Negara Asing keluar masuk Indonesia. Layanan WNA hanya diberikan kepada WNA yang berada di Indonesia saja dalam hal pengurusan izin tinggal kunjungan, izin tinggal terbatas dan izin tinggal tetap.

Sebelum tahun 2018, permasalahan pelayanan pada Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang tidak terlepas dari masalah antrian. Antrian yang panjang dapat terjadi karena banyaknya pemohon yang melebihi kapasitas pelayanan Kantor

Imigrasi itu sendiri. Antrian yang panjang dan terlalu lama dapat merugikan pengguna layanan, hal itu menyebabkan banyak waktu yang terbuang selama mengantri. Disamping itu, secara tidak langsung juga akan mengalami kerugian kepada pihak pemberi pelayanan, karena akan mengurangi efisiensi kerja, keuntungan yang sedikit dan akan menimbulkan citra yang kurang baik atau ketidakpuasan masyarakat dalam melakukan pelayanan. Berupaya untuk mengatasi hal tersebut, pihak Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang menggunakan aplikasi antrian *online* yaitu APAPO.



Gambar 1. 1 Aplikasi Pendaftaran Antrian Paspor Online

Sumber: Twitter Ditjen_Imigrasi

Sejak tahun 2018 Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang untuk pertama kali sudah menerapkan sistem antrian *online*, yaitu melalui Aplikasi Pendaftaran Antrian Paspor Online (APAPO v.1). APAPO ini merupakan salah satu upaya yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Aplikasi ini berguna untuk memudahkan masyarakat dalam antrian pembuatan paspor. Dengan menggunakan APAPO memberikan manfaat yaitu memudahkan masyarakat dalam memperoleh pelayanan antrian paspor *online* serta dengan hadirnya inovasi teknologi ini, bisa meminimalisir dugaan praktik percaloan di lingkungan Imigrasi dan tindakan-tindakan yang tidak

bertanggung jawab. Sejak tahun 2019 APAPO v.1 ditingkatkan lagi menjadi APAPO v.2 yang masih digunakan sampai saat ini. Perbedaan antara APAPO v.1 dengan APAPO v.2 terletak pada Sistem Informasi Manajemen Keimigrasian (SIMKIM). Pada APAPO v.1 menggunakan SIMKIM 1 yaitu data pemohon tidak terkoneksi dari Dukcapil, sedangkan APAPO v.2 menggunakan SIMKIM 2 yaitu data pemohon sudah terkoneksi dari Dukcapil, sehingga pihak Imigrasi hanya memasukkan NIK pemohon saja.

APAPO ini bisa di download di *play store* dan *google play*. Caranya yaitu yang pertama, pilih salah satu akun *google* atau *facebook* untuk melakukan login. Kedua, akan muncul *pop-up* perhatian *e-mail* belum terdaftar, lalu klik “OK” untuk mendaftar akun. Lalu isi biodata pada formulir registrasi, lalu klik “Daftar”. Ketiga, akan muncul notifikasi registrasi berhasil, klik “OK” untuk menuju tampilan permohonan. Keempat, pilih menu “antrian paspor”, cari Kantor Imigrasi yang dituju, lalu “pilih kantor”. Kelima, pilih tanggal, waktu dan jumlah pemohon lalu klik “lanjut”. Keenam, akan muncul *form* registrasi permohonan dengan pemohon 1 merupakan *user*, pilih “masukan data pemohon ke-2”, pemohon lebih dari satu harus dalam satu keluarga. Ketujuh, isi biodata pemohon berikutnya apabila jumlah pemohon lebih dari satu, klik “simpan”. Kedelapan, setelah mengisi seluruh data pemohon, klik “simpan”, pilih “yakin”, permohonan berhasil. Kesembilan, tekan menu “jadwal antrian” untuk melihat daftar riwayat permohonan yang telah di *submit*. Kesepuluh, tekan “klik disini” untuk melihat rincian permohonan. klik “Simpan PDF” untuk mengekspor antrian dalam PDF.



Gambar 1. 2 Permohonan Paspor

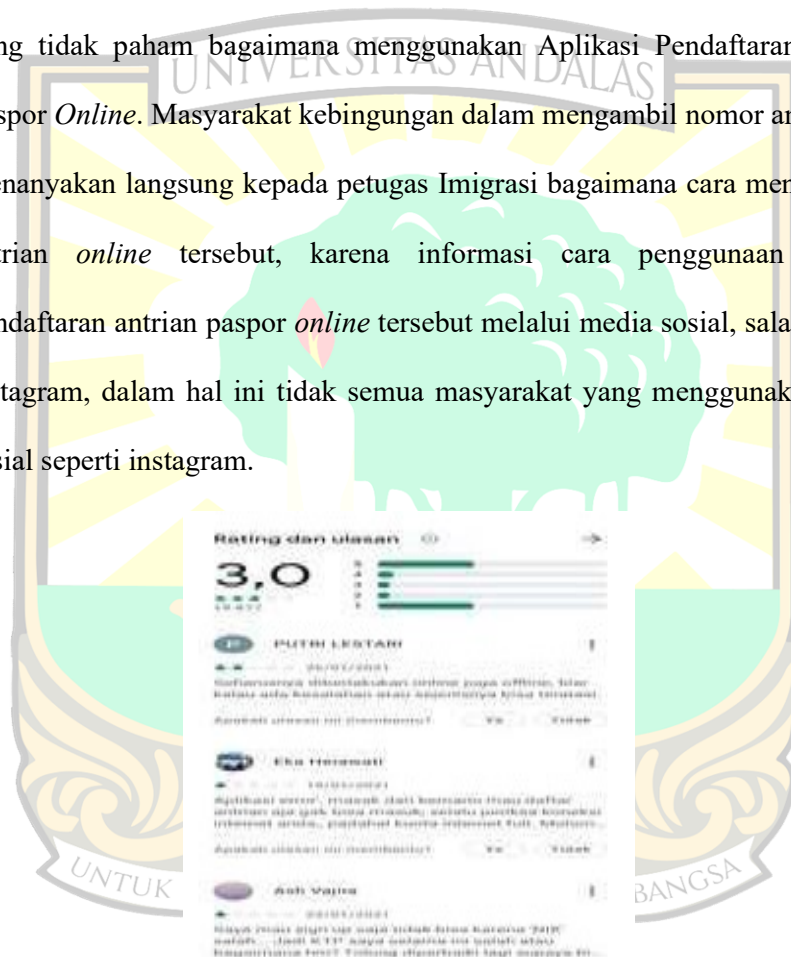
Sumber: Dokumentasi Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang

Berdasarkan Gambar 1.2 terdapat alur pelayanan permohonan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, alur pelayanan ini bertujuan untuk mempermudah pengurus paspor dalam melakukan proses pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang. Berikut alur pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang:

1. Pemohon membuka aplikasi pendaftaran antrian paspor *online* pada *google play store* selanjutnya mengisi data/identitas pemohon pada aplikasi tersebut dan memilih Kantor Imigrasi serta jadwal kedatangan pemohon paspor. Pada tahapan ini pemohon paspor tidak perlu datang ke Kantor Imigrasi untuk mengambil nomor antrian dan tahapan ini terdeteksi oleh sistem, jadi tidak ada petugas yang terlibat secara langsung. Dalam hal APAPO ini masih terdapat keluhan pemohon berdasarkan wawancara berikut ini:

“Masih banyak dari kalangan masyarakat yang tidak menggunakan android dan paham terhadap aplikasi pendaftaran antrian paspor *online* (APAPO).” (Hasil wawancara bersama pengguna aplikasi pendaftaran antrian paspor *online* yaitu ibu pratiwi tanggal 24 oktober 2020).

Kutipan wawancara tersebut menunjukkan masih banyak dari kalangan masyarakat yang tidak menggunakan *android* serta banyak dari masyarakat yang tidak paham bagaimana menggunakan Aplikasi Pendaftaran Antrian Paspor *Online*. Masyarakat kebingungan dalam mengambil nomor antrian dan menanyakan langsung kepada petugas Imigrasi bagaimana cara mendapatkan antrian *online* tersebut, karena informasi cara penggunaan aplikasi pendaftaran antrian paspor *online* tersebut melalui media sosial, salah satunya instagram, dalam hal ini tidak semua masyarakat yang menggunakan media sosial seperti instagram.



Gambar 1.3 Rating dan ulasan Aplikasi Antrian Paspor *Online*

Sumber: google play store (Antrian Paspor Online)

Berdasarkan gambar 1.3 terlihat bahwa penilaian APAPO melalui *google play store*, terdapat banyak keluhan pengguna layanan salah satunya tidak dapat diakses, setiap masuk APAPO seringkali alasannya jaringan internet tidak ada, padahal jaringan pengguna bagus, dengan banyaknya

hambatan dan keluhan pengguna dalam menggunakan layanan ini, maka pengguna sering memberikan bintang satu atau dua terhadap aplikasi tersebut. APAPO ini berguna untuk memudahkan masyarakat, akan tetapi masih banyak masyarakat yang belum mendapatkan antrian online tersebut, dapat dilihat dari wawancara berikut ini:

“Aplikasi Pendaftaran Antrian Paspor *online* (APAPO) ini berguna untuk memudahkan masyarakat dalam memperoleh nomor antrian dalam pelayanan paspor. Akan tetapi masih banyak masyarakat yang mengeluh keterbatasan/kekurangan kuota nomor antrian”. (Hasil wawancara bersama Sub Seksi Informasi dan komunikasi yaitu Yulindo pada tanggal 24 oktober 2020).

Kutipan wawancara tersebut menunjukkan bahwa adanya APAPO ini berguna untuk memudahkan masyarakat dalam memperoleh nomor antrian dalam pelayanan paspor, tetapi dalam penerapannya terindikasi hambatan/kendala dalam penerapan APAPO ini, selain tidak semua masyarakat memiliki ponsel *android* dan mengerti cara mengunduhnya, akan tetapi aplikasi ini terdapat SPAM, adanya SPAM atau pemohon tidak hadir setiap harinya kemungkinan penyebabnya adalah pemohon yang bersangkutan berhalangan hadir, mendaftar lebih dari 1 kali, salah memilih waktu/tempat dan masyarakat yang coba-coba. Selain itu juga terjadi *full booking* pada aplikasi antrian paspor, padahal Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang sudah menyediakan kuota sebanyak 150 pemohon, dengan adanya SPAM tersebut yang menyebabkan keterbatasan/kekurangan kuota nomor antrian di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang.

2. Selanjutnya, pelayanan dilakukan didalam Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, pada tahapan ini petugas Kantor Imigrasi yang terlibat langsung

memberikan formulir pendaftaran dan nomor antrian kepada pemohon paspor, nomor antrian ini bertujuan untuk mengatur nomor urut berdasarkan awal kedatangan pemohon paspor.

3. Setelah semuanya dilengkapi, pemohon paspor menunggu dan dipanggil ke loket penerimaan permohonan paspor sesuai nomor urut antrian yang sudah diberikan oleh petugas. Setelah petugas memeriksa keabsahan berkas, scan, foto dan wawancara, pemohon paspor melakukan pembayaran melalui pos atau bank. Semua layanan sudah selesai, dan untuk pengambilan paspor dapat diambil/selesai dalam 3 hari, setelah pembayaran pada saat jam kerja. Semua tahapan layanan dilayani oleh petugas yang bertanggung jawab pada masing-masing loket pelayanan, dalam hal ini petugas berinteraksi secara langsung kepada pemohon paspor.

Dalam hal pelayanan pada Lalu Lintas Keimigrasian (LANTASKIM) dalam layanan dokumen perjalanan/pembuatan paspor tidak terlepas dari beberapa loket pelayanan untuk menunjang pelayanan. Adapun tiga loket pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang yaitu:

- a. Locket Layanan Pengaduan

Layanan pengaduan ini, bertujuan untuk menampung aspirasi pemohon atau memberikan keleluasaan pemohon paspor untuk menyampaikan keluhannya terhadap pelayanan keimigrasian. Layanan pengaduan ini dapat melalui *Instagram, WhatsAap, Twitter, Email, web, facebook* dan kotak pengaduan yang disediakan di loket layanan pengaduan.

b. Locket Penerimaan Permohonan Paspor

Pada loket ini pemohon paspor menyerahkan berkas seperti dokumen-dokumen terkait pembuatan paspor seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP), Akta Kelahiran, Surat Nikah dan lainnya.

c. Locket Pengambilan Paspor

Pada loket pengambilan paspor ini setelah pemohon menyelesaikan semua tahapan pembuatan paspor, jika sudah mendapatkan informasi kapan paspor selesai dan dapat diambil, pemohon bisa mengambil paspor pada loket pengambilan paspor.

Dari ketiga loket diatas, masih terdapat permasalahan, khususnya pada loket penerimaan permohonan paspor dan loket layanan pengaduan, dapat dilihat berdasarkan wawancara berikut ini:

“Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang kekurangan sumber daya manusia (SDM) dan petugas tidak berada diloket pada jam pelayanan.” (Hasil wawancara bersama pegawai pada loket penerimaan permohonan paspor yaitu Ibu Vivi pada tanggal 24 oktober 2020).

Kutipan wawancara menunjukkan bahwa Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang kekurangan sumber daya manusia (SDM) pada loket penerimaan permohonan paspor tersebut. Berdasarkan observasi peneliti di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, terlihat bahwa loket penerimaan permohonan paspor terdiri dari 4 loket untuk melayani pemohon, akan tetapi hanya 2 loket yang digunakan, loket lainnya tidak digunakan dan terkadang dalam 4 loket, hanya 1 petugas yang melayani pemohon paspor. Selain itu, dilihat dari loket pengaduan masyarakat, petugas tidak berada pada loket tersebut pada jam pelayanan, dalam hal ini

menyebabkan pemohon paspor menunggu terlebih dahulu untuk mendapatkan layanan pengaduan.

Dapat dilihat bahwa prosedur layanan dokumen perjalanan/pembuatan paspor yang dilakukan oleh Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang pada dasarnya sudah ada, tetapi penerapan prosedurnya masih belum optimal dilaksanakan, dapat dilihat berdasarkan wawancara berikut ini:

“Alur prosedur pelayanan pembuatan paspor yang belum dipahami oleh pemohon paspor.” (Hasil wawancara bersama pemohon paspor yaitu Ibu Yanti pada tanggal 25 oktober 2020).

Berdasarkan kutipan wawancara diatas terlihat bahwa permasalahan yang dialami Ibu Yanti sebagian besar adalah ketidaktahuan akan prosedur lanjutan dari tiap-tiap tahap atau proses yang harus dilalui dalam pengurusan paspor. Pemohon paspor menanyakan terlebih dahulu kepada petugas Imigrasi untuk alur pelayanannya. Alur proses pengurusan paspor yang sudah ada (ditempel) belum bisa dipahami betul oleh masyarakat pengurus paspor, karena tulisannya terlalu kecil dan letaknya tidak langsung terlihat ketika pemohon paspor masuk ke Imigrasi dan bahasanya tidak dapat dimengerti dengan cepat oleh pemohon paspor. Selain itu, adanya perbedaan persepsi antara pemohon paspor dengan petugas Imigrasi yang dapat dilihat berdasarkan wawancara berikut ini:

“Perbedaan persepsi/pandangan antara penerima layanan dengan pemberi layanan mengenai layanan pergantian paspor” (Hasil wawancara bersama sub seksi dokumen perjalanan yaitu Ibu Fauziah pada tanggal 24 oktober 2020).

Dalam prosedur pelayanan pada layanan dokumen perjalanan/pembuatan paspor ini, ada 3 (tiga) jenis layanan yaitu layanan pembuatan paspor baru layanan

penggantian paspor habis berlaku/halaman penuh dan layanan paspor hilang dan rusak. Namun terdapat perbedaan persepsi/pandangan antara pihak Imigrasi dengan pemohon paspor terkait layanan pergantian paspor. Pemohon paspor beranggapan melakukan perpanjangan paspor, padahal tidak ada lagi namanya perpanjangan paspor dan sudah diganti menjadi pergantian paspor. Selain itu berdasarkan observasi peneliti mengenai persyaratan tambahan, tidak adanya tertera informasi untuk pemohon paspor yang harus memenuhi persyaratan tambahan seperti melampirkan tiket pesawat.

Selain itu, dilihat dari prosedur pada layanan pembuatan paspor dan penggantian paspor habis berlaku/halaman penuh tidak ada perbedaan alur prosedur layanannya, namun yang berbeda itu hanya prosedur layanan paspor hilang dan rusak. Berikut alur permohonan untuk kategori paspor hilang dan rusak dapat dilihat pada gambar 1.4 dibawah ini:



Gambar 1. 4 Proses Permohonan Paspor Hilang dan Rusak
 Sumber: Dokumentasi Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang

Berdasarkan gambar 1.4 proses permohonan paspor hilang atau rusak yaitu, pemohon datang membawa berkas dan mengajukan permohonan.

Kemudian pemohon mengambil nomor antrian secara manual tidak menggunakan aplikasi *online*, selanjutnya petugas pemeriksa melakukan pengecekan berkas pemohon dan tahap selanjutnya petugas penindakan melakukan pemeriksaan oleh petugas dan dituangkan pada berita acara pemeriksaan dan pemeriksaan berkas. Hari kedua, Kepala Seksi Wasdakim melakukan pembuatan berita acara pendapat dan kepala Kantor Imigrasi memberikan keputusan persetujuan atau penolakan, penangguhan. Hari ketiga, penyerahan hasil pemeriksaan sesuai dengan keputusan dari kepala kantor, dan apabila disetujui, dapat dilanjutkan dengan pengambilan nomor untuk proses selanjutnya.

Setelah pemohon paspor melakukan proses pelayanan hingga selesai, dikenakan biaya dari berbagai layanan, yang dapat dilihat pada tabel 1.4 sebagai berikut:

Tabel 1. 4 Penyesuaian jenis dan tarif atas PNBP Penerimaan Negara Bukan Pajak) berdasarkan PP No 28 tahun 2019

NO.	JENIS PNBP	SATUAN	TARIF
1.	Paspor Biasa 48 Halaman	Per permohonan	Rp. 350.000
2.	Paspor Biasa 24 Halaman	Per permohonan	Rp. 100.000
3.	Biaya beban paspor hilang	Per buku	Rp1.000.000
4.	Biaya beban paspor rusak	Per buku	Rp. 500.000
5.	Surat Perjalanan Laksana Paspor untuk WNI	Per permohonan	Rp. 100.000
6.	Layanan Percepatan Paspor Selesai pada hari yang sama	Per permohonan	Rp. 1000.000

Sumber: Dokumentasi Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang

Berdasarkan tabel 1.4 tentang penyesuaian jenis dan tarif paspor, ada empat tarif dari jenis layanan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, mulai dari tarif yang terendah berjumlah Rp.100.000 sampai pada tarif tertinggi berjumlah Rp1.000.000 informasi terkait biaya masing-masing layanan ini sudah tersedia di brosur layanan, spanduk dan lainnya. Dengan adanya keterbukaan informasi terkait biaya tersebut akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap Kantor Imigrasi khususnya Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang. Namun

berdasarkan pengamatan peneliti pada tanggal 12 Januari 2021 masih terdapat penambahan biaya/adanya pungutan liar, hal ini terlihat penerima layanan memberikan uang kepada pemberi layanan setelah melakukan proses pelayanan. Hal ini masih terduga adanya praktik percaloan di lingkungan Kantor Imigrasi, padahal Kantor Imigrasi sendiri sudah menerapkan penguatan pembangunan zona integritas menuju wilayah bebas korupsi dan wilayah birokrasi bersih dan melayani. Selain itu dalam pelayanan tidak terlepas dari waktu pelayanan, berikut waktu layanan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang:

Tabel 1.5 Jam Layanan Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang

HARI	PUKUL
SENIN-KAMIS	08.00 - 16.00
ISTIRAHAT	12.00 - 13.15
JUM'AT	08.00 - 16.30
ISTIRAHAT	12.00 - 13.30

Sumber: Dokumentasi Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang

Pada tabel 1.5 terdapat jam layanan Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, layanan buka setiap hari dari jam 08.00 pagi sampai jam 16.00 sore. Pelayanan dibuka sesuai dengan yang telah ditentukan, pelayanan dibuka dari hari Senin sampai hari Jum'at. Bagi pemohon paspor yang terlambat datang ke Kantor Imigrasi atau tidak sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan, maka pelayannya dapat dilanjutkan keesokan harinya. Selain itu, terkait dengan penyelesaian waktu pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, Kantor Imigrasi menerapkan waktu penyelesaian pelayanan dari berbagai macam pelayanan. Dapat dilihat pada tabel dibawah ini:

Tabel 1.6 Waktu Pengambilan Paspor Selesai Jenis Permohonan

1.	Paspor Baru-Biasa	3 hari kerja setelah pembayaran
2.	Penggantian-Habis Berlaku	1 hari kerja setelah pembayaran
3.	Penambahan Nama	3 hari kerja
4.	Penggantian Paspor Rusak/Hilang	3 hari kerja setelah pembayaran
5.	Penggantian/perubahan Data	Menunggu Konfirmasi

Sumber: Dokumentasi Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang

Berdasarkan tabel 1.6 dapat dilihat waktu pengambilan paspor pada setiap layanan. Waktu pengambilan paspor ini ditetapkan 1 sampai 3 hari kerja setelah pembayaran. Waktu pengambilan paspor ini berlaku selama sistem normal/tidak ada gangguan seperti gangguan jaringan dan adanya kesalahan nama, tanggal lahir dan lainnya. Kelengkapan persyaratan dan jumlah pengunjung dengan keterbatasan pegawai di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang berpengaruh terhadap waktu penyelesaian pelayanan/kecepatan pelayanan. Selain itu, terdapat sarana dan prasarana untuk mendukung pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 1. 7 Sarana dan Prasarana Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang	
a.	Halaman parkir
b.	Disediakan komputer serta internet dan print, apabila ada persyaratan yang kurang lengkap atau ada beberapa syarat yang tertinggal.
c.	Komputer dan foto biometrik yang menjamin keaslian data.
d.	Ruang tunggu/tempat duduk pemohon paspor
e.	Tempat duduk khusus bagi penyandang disabilitas dan lansia
f.	Tempat bermain anak
g.	Ruang Ibu Menyusui.
h.	Loket Pelayanan (loket <i>costumer care</i> , loket penerimaan permohonan paspor, loket pengambilan paspor, loket pengurusan orang asing/WNA
i.	Televisi, AC
j.	Fotocopy
k.	Mushola
l.	Kursi Roda
m.	Disediakan air minum gratis untuk pemohon.

Sumber: Dokumentasi Kantor Imigrasi kelas I TPI Padang

Berdasarkan tabel 1.7 terdapat beberapa sarana dan prasarana yang disediakan oleh Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, sarana dan prasarana ini bertujuan untuk mendukung proses pelayanan dan menciptakan kenyamanan pada saat proses pelayanan. Berdasarkan pengamatan peneliti terkait sarana dan prasarana di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, dapat dikatakan sudah memadai untuk mendukung pelayanan.

Seiring dengan kemajuan teknologi dan tuntutan masyarakat dalam hal pelayanan, maka unit penyelenggara pelayanan publik dituntut untuk memenuhi harapan masyarakat dalam melakukan pelayanan. Pelayanan publik yang dilakukan oleh aparatur pemerintah saat ini dirasakan belum memenuhi harapan masyarakat. Hal ini dapat diketahui dari berbagai keluhan masyarakat yang disampaikan melalui media sosial. Tentunya, keluhan tersebut, jika tidak ditangani memberikan dampak buruk terhadap pemerintah dan dapat menimbulkan ketidakpercayaan dari masyarakat.

Kualitas pelayanan publik menunjukkan suatu kegiatan pelayanan yang dilakukan oleh penyedia layanan (*provider*) yang dalam hal ini adalah pemerintah, untuk memasarkan atau mendistribusikan produk dengan mengutamakan kepuasan dan harapan masyarakat sebagai pelanggan, yang dalam hal ini adalah yang diperintah, sesuai dengan standar pelayanan dan asas-asas pelayanan publik. Standar kualitas pelayanan yang digunakan oleh organisasi mungkin saja tidak berlaku oleh organisasi lain, karena pada dasarnya standar pelayanan yang digunakan berbeda, tergantung dengan kebijakan serta arah organisasi tersebut. Apabila jasa yang diterima/dirasakan sesuai dengan yang diharapkan, maka kualitas pelayanan dipersepsikan baik atau memuaskan masyarakat. Dalam penyelenggara pelayanan publik yang melakukan pelayanan administratif, seperti layaknya pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, pengukuran kualitas pelayanan di kantor tersebut lebih relevan dengan menggunakan teori yang dikembangkan oleh Agus Dwiyanto. Hal ini dikarenakan kualitas pelayanan yang diuji dan dikembangkan pada penelitian Agus Dwiyanto berorientasi pada

penyelenggara pelayanan publik. Selain itu teori ini, peneliti asumsikan sesuai dengan fenomena yang akan peneliti teliti yang terlihat pada indikator sikap petugas dan indikator prosedur.

Berdasarkan permasalahan yang terjadi di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang yang dikarenakan masih banyaknya keluhan masyarakat terhadap layanan terutama dalam hal pelayanan surat perjalanan Republik Indonesia atau paspor dan mengingat sangat pentingnya peran Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, maka dalam penyelenggaraannya perlu adanya peningkatan kualitas pelayanan yang optimal dari tiap unit pelayanan publik. Oleh karena itu berdasarkan fenomena-fenomena tersebut peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait bagaimana analisis kualitas pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas yang menjadi rumusan masalah pada penelitian ini adalah bagaimana kualitas pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian yang ingin dicapai yaitu menganalisis kualitas pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat pada penelitian ini adalah:

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini mempunyai kontribusi dalam mengembangkan kajian Administrasi Publik dalam konsentrasi Manajemen Publik. Dengan demikian, peneliti dapat memberikan wawasan dan pengetahuan tambahan bagi mahasiswa Administrasi Publik lainnya. Selain itu, penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi penelitian yang relevan dalam penelitian selanjutnya terkait permasalahan penelitian ini.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Seperti;

1. Kantor Imigrasi Kelas I TPI Padang, yaitu sebagai bahan evaluasi dan rujukan terkait upaya untuk peningkatan kualitas pelayanan.
2. Masyarakat/pemohon paspor, yaitu sebagai bahan rujukan untuk mencari informasi terkait kualitas pelayanan.

