BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Kesiapan pemerintah dalam bidang pelayanan terhadap masyarakat di segala bidang agar kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi dengan baik sesuai dengan perkembangan zaman dan daya saing di dunia pada saat ini. Peran pemerintah sangat vital dalam memberikan kemudahan tak terkecuali di bidang-bidang penting agar warga negara Indonesia mampu bersaing dengan warga dari seluruh belahan dunia. Pemerintah yang bertugas menjadi pengayom masyarakat untuk senantiasa melakukan perbaikan pelayanan secara komprehensif.

Pemerintah memiliki peran dan fungsi pelayanan dan pengaturan masyarakat. Pelaksanaan aktivitas pelayanan, pembangunan, koordinasi dan birokratis yang mengakibatkan pemberian pelayanan memakan waktu yang lama dan biaya yang tinggi. Pemerintah memberikan pelayanan kepada masyarakat semakin terasa dengan adanya kesadaran antara masyarakat dan pemerintahan itu sendiri.

Institusi pemerintah sebagai pelayanan masyarakat membutuhkan cara yang profesional untuk menemukan dan memahami pemenuhan kebutuhan masyarakat. Pelayanan terhadap masyarakat selama ini diupayakan oleh pemerintah selaku penyelenggara administrasi Negara. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik yang dijelaskan pada Bab 1 Pasal 1 Ayat 1 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 publik, yang artinya salah satu kegiatan dalam pemenuhan kualitas pelayanan kepada masyarakat yang berlandasakan undang-undang berbentuk barang ataupun jasa yang disediakan oleh pemerintah dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi & Transaksi Elektronik yang bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik, atau bisa dikatakan untuk memberikan kemudahan dan kelancaran selama menggunakan transaksi elektronik.

Kualitas pelayanan dilaksanakan dengan lebih baik lagi, karena besarnya kewenangan yang diberikan untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah dan dianggap lebih memahami persoalan di masyarakat setempat. Pelayanan pemerintah meliputi segala aspek birokrasi yang vital dan berpengaruh bagi perkembangan masyarakat terlebih daya saing yang kini sangat berat.

Kantor Imigrasi Kelas I adalah salah satu struktur bagian dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia yang memiliki tugas pokok merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan standardisasi teknis di bidang imigrasi Kantor Imigrasi Kelas I berada di Ibukota provinsi berbeda dengan Kantor Imigrasi Kelas II yang berada di kabupaten atau kotamadya, yang salah satu kegiatannya memberikan pelayanan terhadap masyarakat. Pelayanan dalam hal memberikan segala perizinan keimigrasian berupa visa, izin masuk ke luar negeri, pendaftaran orang asing, izin

masuk kembali, izin keluar tidak kembali, Surat Perjalanan RI, tanda bertolak, tanda masuk, surat keterangan keimigrasian dan perubahan keimigrasian.

Tempat pelayanan keimigrasian meliputi bidang atau sub bidang imigrasi pada Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri, di perjalanan dalam pesawat udara, maupun kapal laut, tempat pemeriksaan imigrasi, Kantor Imigrasi, Bidang Imigrasi pada Kantor Wilayah Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia (HAM), serta Direktorat Jenderal Imigrasi. Keimigrasian sebagaimana sudah ditentukan berada dalam Bab 1 ayat 1 Pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar Wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan Negara, yang artinya orang yang akan keluar atau masuk ke Indonesia berada dalam pengawasan pemerintah demi menjaga keamanan dan kenyaman di Indonesia.

Setiap pelayanan memiliki nilai kualitas yang terlihat infrastruktur, sumber daya manusia, fasilitas, yang mampu menentukan seberapa besar pengaruh terhadap efisiensi waktu, kemudahan, dan tingkat kepuasan masyarakat yang terlibat. Untuk menjawab tantangan pemerintah berusaha memberikan pelayanan yang maksimal termasuk di dalamnya membuat terobosan-terobosan baru sebagai tambahan alternatif untuk lebih mempermudah dalam proses pelayanan.

Berdasarkan observasi awal pada Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung adalah lamanya proses birokrasi atau pembuatan perizinan keimigrasian seperti misalnya pembuatan paspor yang masih memerlukan waktu yang cukup lama secara manual dalam pembuatannya, sehingga para pembuat paspor beralih pada cara- cara

ilegal yang jelas merugikan pemohon maupun pemerintah. Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung adalah salah satu kantor imigrasi yang sudah memberlakukan pelayanan pembuatan paspor, sesuai dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor pada Bab II Pasal 2 ayat (2) Paspor biasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas: a. Paspor biasa elektronik; dan b. Paspor biasa nonelektronik.

Permasalahan yang terjadi di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung adalah ketika ingin melakukan pembuatan paspor dikarenakan banyaknya pemohon yang tidak sebanding dengan petugas pelayanan Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung, sehingga para petugas menemukan kendala dalam pelayanan pada Kantor Imigrasi Kelas I Bandung dalam hal pengajuan permohonan, sehingga setiap harinya maka petugas loket tersebut terpaksa membatasi waktu penerimaan permohonan. Hal tersebut cukup menyebabkan masyarakat yang telah datang dari lokasi yang cukup jauh menjadi kecewa dan marah, karena pada saat pemohon datang di atas pukul 2 siang, petugas loket tidak dapat menerima berkas permohonan yang telah di persiapkan. Pemohon yang ingin medaftar harus melewati dengan jalur *walk in* yaitu pemohon datang langsung ke Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung yang memerlukan waktu yang lama.

Selain itu, masalah juga turut berkembang di seputar pelayanan pembuatan paspor. Berikut ini artikel hasil penelusuran yang dilakukan peneliti terhadap keluhan atas sajian pelayanan yang diselenggarakan di Kantor Imigrasi Kelas I Bandung:

Keluhan yang disampaikan oleh Bapak Abdul Rachman yang menuliskan pada tanggal 17 Maret 2016 mengeluhkan terhadap pembuatan paspor yang semakin berbelit-belit dan juga memerluakn waktu yang lama pada antrian yang belum signifikan. Melalui uraian tersebut diketahui bahwa nomor antrian meskipun diambil pada pagi hari saat belum ada pengunjung lainnya yang datang tetapi ia mendapat nomor antrian besar. Hal ini mengindikasikan adanya masalah dengan aspek *Reliability* yakni memenuhi pelayanan sesuai janji yang disampaikan dalam brosur atau papan pengumuman yang mengilustrasikan prosedur pembuatan paspor. (https://www.lapor.go.id)

Adapun permasalahan lainnya seperti luas ruangan tunggu Kantor Imigrasi Kelas I Bandung yang tidak terlalu memadai. Berdasarkan pantauan peneliti di lapangan diketahui bahwa pada jam jam tertentu, ruangan tunggu yang disediakan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Bandung terisi padat oleh pemohon paspor serta warga yang mengurus dokumen keimigrasian lainnya dan berakibat suasana ruangan menjadi panas serta tidak nyaman. Sebagian pengunjung bahkan tidak mendapat tempat duduk sehingga harus berdiri sedangkan sebagian lainnya terpaksa duduk-duduk di halaman luar. Belakangan ini telah di ketahui bahwa kondisi tersebut di sebabkan sering adanya keterlibatan calo pembuat paspor, dan juga tidak ada ketegasan dari pegawai/petugas, terkadang karena faktor keluarga yang datang untuk mengurus paspor sehingga datanya sering di dahulukan dalam pengurusan tidak sesuai dengan proses yang sudah di atur dan bahkan pula ada yang tidak ikut

mengantri dalam pengurusan paspor karena faktor keluarga/kerabat dan disinilah faktor lemah petugas dalam pengawasan.

Prosedur atau proses pembuatan paspor masih lemah seperti contoh apabila pemohon ingin melakukan pendaftaran harus membayar via Bank BNI dangan membayar sebesar Rp. 300.000 untuk 48 halaman yang sudah di jelaskan pula pada *website* resmi milik Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung yaitu bandung.imigrasi.go.id. Apabila pemohon paspor sudah membayar namun melewati batas waktu yang sudah di tentukan, maka biaya tersebut dinyatakan hilang dan pemohon harus mengulangi prosedur permohonan kembali.

Berikut adalah SOP (Sistem Oprasional Perusahaan) dari pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung dengan cara *walk-in* atau yaitu datang langsung: 1. Pemohon mengambil dan mengisi formulir kemudian mengambil nomor antrian sesuai tahapan, 2. Selanjutnya ke petugas loket, disana ada penerimaan dan pemeriksaan berkas, memindaian dokumen, pengecekan daftar cegah tangkal dan cetak tanda terima permohonan, 3. Pemohon harus melakukan pengambilan foto, sidik jari, wawancara dan tanda tangan paspor oleh pemohon, 4. Selanjutnya tahap pembayaran melalui sistem penerimaan negara bukan pajak online, 5. Setelah selesai semua kemudian pencetakan paspor kemudian ditanda tangani oleh kepala Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung, paspor sudah jadi dan bisa diambil dipetugas loket.

Adapun berikut ini adalah Sistem Oprasional Perusahaan untuk pelayanan pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung dengan cara elektronik

atau e-paspor yaitu sebagai berikut: 1. Bagi pemohon paspor biasa yang diajukan secara manual, pemohon harus mengisi aplikasi data yang disediakan pada loket permohonan dan melampirkan dokumen kelengkapan persyaratan, 2. Pejabat imigrasi yang ditunjuk memeriksa kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud pada poin 1, 3. Dokumen kelengkapan persyaratan yang telah dinyatakan lengkap, pejabat imigrasi yang ditunjuk memberikan tanda terima permohonan dan kode pembayaran, 4. Dalam hal dokumen kelengkapan persyaratan dinyatakan belum lengkap, pejabat imigrasi yang ditunjuk mengembalikan dokumen permohonan dan permohonan dianggap ditarik kembali.

Dan apabila pemohon salah menginput data dan sudah melakukan registrasi maka hal yang sama akan terjadi yaitu biaya tersebut hangus. Biaya yang sudah ditarik oleh pihak Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung dari pendaftaran pemohon yang melewati batas pembayaran atau pemohon yang data pribadinya tidak lengkap akan di serahkan pada Kas Negara. Hal tersebut sudah dijelaskan pada Peraturan Mentri Hukum dan HAM Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Pasal 21 yang menjelaskan Seluruh biaya yang berkaitan dengan permohonan paspor biasa yang telah di setorkan pada kas Negara oleh pemohon tidak dapat ditarik kembali.

Meskipun data yang di lansir Kantor Imigrasi Kelas I Bandung setiap tahunnya terjadi naik turun jumlah pemohon perizinan paspor, seperti yang dijelaskan pada tabel 1.1 di bawah ini:

Tabel 1.1

Daftar Data Pemohon Pembuatan Paspor
Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung

Bulan	Tahun		
	2014	2015	2016
Agustus	9.072	4.493	4.734
September	4.278	5.371	6.080
Oktober	4.959	5.224	7.495
November	5.264	6.179	7.145
Desember	7.913	6.636	8.281
Total	31.486	27.903	33.375

(Sumber: Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung Tahun 2016)

Berdasarkan data diatas , bahwa setiap tahunnya mengalami kenaikan dan penurunan dalam jumlah pemohon pembuatan paspor. Jumlah tahun 2014 selama lima bulan sebanyak 31.486 pemohon dan pada tahun 2015 mengalami penurunan menjadi 27.903 pemohon, kemudian mengalami kenaikan kembali pada tahun 2016 menjadi 33.375 pemohon.

Hasil dari penelitian terdahulu yang dianggap relevan dengan penelitian ini khususnya tentang pelayanan publik yaitu antara lain adalah penelitian dari Muhammad Tayyib (2015) tentang *Kualitas Pelayanan Paspor Di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar* menjelaskan Kualitas pelayanan publik belum terlaksana dengan baik menyebabkan buruknya penyelenggaraan pelayanan publik. Pemerintah yang memiliki fungsi sebagai penyelenggara pelayanan publik dan seiring dengan tuntutan perkembangan sudah menjadi keharusan pemerintah melakukan perbaikan dalam pelayanan publik tersebut. Perbaikan pelayanan publik menjadi salah satu pekerjaan rumah Indonesia yang belum terselesaikan, pelayanan publik merupakan isu yang

sangat srategis karena menjadi arena interaksi antara pemerintah dan warganya. Penyelenggaraan pelayanan publik yang mencakup 3 aspek, yaitu penyelenggaraan pelayanan publik dalam bentuk barang, jasa, dan pelayanan administratif merupakan kewajiban pemerintah dalam penyelenggaraannya. Akan tetapi dewasa ini, kepercayaan masyarkat /publik terhadap kinerja pemerintah atau birokrasi mengalami degradasi yang semakin parah oleh akibat dari lemahnya kinerja aparat-aparat pemerintahan atau birokrasi. Penyelenggaraan pelayanan publik merupakan upaya negara untuk memenuhi kebutuhan dasar dan hak-hak sipil setiap warga negara atas barang jasa dan pelayanan administrasi yang di sediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.

Hal ini diperjelas dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik disebutkan bahwa pelayanan kepada masyarakat sekurang-kurangnya memenuhi standar yaitu: 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 standar pelayanan inipun pelayanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar belum dapat dipastikan apakah sudah sesuai atau belum dengan standar diatas. (Sumber: Muhammad Tayyib tentang Kualitas Pelayanan Paspor Di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar)

Selanjutnya hasil dari penelitian terdahulu yaitu artikel dari Rahayu, Warsono, Yuniningsih (2011) tentang *Analisis Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor pada Kantor Imigrasi Kelas I Semarang* yang menggunakan teori dari Valarie Zeithaml dan menggunakan jenis penelitian deskriptif kualitatif. Penelitian ini dibuat untuk menganilisis dan menilaikualitas pelayanan yang di berikan Kantor Imigrasi Kelas I Kota Semarang, situasi masalah karena wilayah kerja sebuah Kantor Imigrasi relatif cukup luas sehingga harus melayani masyarakat pada jumlah yang cukup banyak. Bisa di bayangkan berapa banyak jumlah pemohon paspor yang harus dilayani setiap harinya. Sehingga konsentrasi pekerjaan yang berlebihan dapat memicu munculnya potensi pengelolaan pelayanan pembuatan paspor yang kurang optimal seperti contoh SDM yang dimiliki Kantor Imigrasi Kelas I Kota Semarang memiliki jumlah terbatas sedangkan permintaan yang sangat tinggi tiap harinya. Padahal, idealnya pelayanan publik seperti pembuatan paspor memberikan kenyamanan bagi warganegara selaku pembayar pajak saat mengakses layanan tersebut.

Masih banyaknya sistem relasi yang digunakan oleh kalangan tertentudalammemberi pelayanan sehngga sistem yang ada akan terganggu. Hal ini juga menyebabkan diskriminasi layanan yang diterima oleh masyarakat yang menggunakan jasa. Lambannya pelayanan Kantor Imigrasi Semarang sebab harus menunggu lebih dari tiga jam untuk mengambil paspor yang telah dicetak tanpa penjelasan apapun dari petugas Kantor Imigrasi Semarang. (Sumber: Rahayu, Warsono, Yuniningsih tentang Analisa Kualitas Pelayanan Pembuatan Paspor pada Kantor Imigrasi Kelas I Semarang)

Dari kedua hasil penelitian terdahulu menjelaskan bahwa tidak jauh berbeda kualitas pelayan yang di berikan oleh tiap wilayah Kantor Imigrasi, kekurangannya adalah waktu ketepatan dan kecepatan dalam pembuatan paspor masih lama sehingga masyarakat yang akan mendaftar paspor menjadi menumpuk. Kelebihannya adalah praktik percaloan sudah tidak ada, keramahan para petugas loket yang selalu memberikan arahan-arahan pada pemohon paspor.

Adapun hubungan antara judul peneliti dan hasil penelitian terdahulu adalah bagaimana kualitas pelayanan yang diberikan oleh aparatur Kantor Imigrasi Kelas I kepada pemohon paspor atau masyarakat yang hendak membuat paspor, dan penulis ingin mengetahui bagaimana bukti fisik, kehandalan, ketanggapan, jaminan, dan empati yang disajikan aparatur Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung khususnya pembuatan paspor.

Berdasarkan permasalahan yang peneliti temui pada Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung, kualitas pelayanan masih kurang baik terutama dalam pembuatan paspor, peningkatan kualitas pelayanan Kantor Imigrasi Kelas 1 Bandung sangatlah di butuhkan untuk menunjang kebutuhan masyarakat dan memenuhi tugas pemerintah dalam melayani warga negara secara keseluruhan dalam upaya peningkatan mutu dan kualitas pelayanan sangat dibutuhkan. Sesuai dengan permasalahan di atas, peneliti mengambil judul penelitian sebagai berikut: **“KUALITAS PELAYANAN PEMBUATAN PASPOR DI KANTOR IMIGRASI KELAS I KOTA BANDUNG”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian permasalahan latar belakang di atas, maka untuk mempermudah arah dan proses pembahasan, peneliti merumuskan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kualitas pelayanan bukti fisik melalui pembuatan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung.
2. Bagaimana kualitas pelayanan keandalan pembuatan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung.
3. Bagaimana kualitas pelayanan ketanggapan melalui pembuatan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung.
4. Bagaimana kualitas pelayanan jaminan dan kepastian melalui pembuatan paspor di kantor Imigrasi Kota Bandung.
5. Bagaimana kualitas pelayanan empati melalui pembuatan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

Maksud dari penelitian ini untuk mengetahui kualitas pelayanan dalam pembuatan layanan paspor di kantor Imigrasi Kota Bandung. Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui *Tangibles* atau bukti fisik melalui pembuatan layanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung.

2. Untuk mengetahui *Reliability* atau keandalan pembuatan layanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung.
3. Untuk mengetahui *Responsiveness* atau ketanggapan melalui pembuatan layanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung.
4. Untuk mengetahui *Assurance* atau jaminan dan kepastian melalui pembuatan layanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung.
5. Untuk mengetahui *Emphaty* atau empati melalui pembuatan layanan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan memiliki kegunaan yang bersifat teoritis dan praktis, sebagai berikut:

a. Untuk kepentingan peneliti

Penelitian ini berguna untuk menambah wawasan dan pengetahuan dan memahami tentang penggunaan layanan paspor di Kantor Imigrasi Kota Bandung.

b. Secara teoritis

Penelitian ini untuk mengembangkan teori-teori yang peneliti gunakan yang relevan diantaranya teori kualitas layanan, paspor dan imigrasi. Penelitian ini dapat memberikan kontribusi positif bagi perkembangan Ilmu Pemerintahan khususnya tentang pelayanan publik.

c. Secara praktis

Penelitian diharapkan dapat berguna dan bermanfaat bagi Kantor Imigrasi tersebut mengenai penggunaan penggunaan layanan paspor di Kantor Imigrasi Kota Bandung.