

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Semenjak dikeluarkannya Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah nomor 22 tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah daerah terus berupaya untuk meningkatkan pelayanan publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan adanya pelayanan publik yang prima dan berkualitas.

Pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang strategis karena tingkat kualitas pelayanan publik memiliki implikasi yang luas bagi kehidupan masyarakat. Menurut Rohman (2008:3) Pelayanan publik adalah suatu layanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik atau pemerintah.

Dalam tugasnya menyelenggarakan pelayanan publik, masih banyak dijumpai kekurangan yang dilakukan oleh Pemerintah sehingga jika dilihat dari segi kualitas masih jauh dari yang diharapkan masyarakat. Hal ini dibuktikan dengan masih munculnya berbagai keluhan masyarakat baik itu secara langsung ataupun melalui media masa, jika kondisi seperti ini terus menerus dibiarkan dan tidak mendapat respon ataupun gerakan nyata dari Pemerintah maka akan dapat menimbulkan citra yang kurang baik terhadap Pemerintah sendiri.

Mengingat fungsi utama pemerintah adalah melayani masyarakat maka pemerintah perlu terus berupaya meningkatkan kualitas pelayanan publik. Dalam hal ini sangat diperlukan perbaikan dan peningkatan kualitas dan mutu pelayanan publik agar dapat menumbuhkan kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah. Namun jika kinerja pelayanan publik buruk maka masyarakat menjadi kurang percaya terhadap Pemerintah. Perbaikan kinerja birokrasi pelayanan publik diharapkan dapat memperbaiki citra Pemerintah di masyarakat. Oleh karena itu, dengan kualitas pelayanan yang baik, kepuasan dan kepercayaan masyarakat dapat dibangun kembali sehingga legitimasi pemerintah akan menjadi kuat.

Dalam contoh nyata yang terjadi, rendahnya kualitas pelayanan publik dapat mengakibatkan masyarakat sebagai pengguna jasa merasa kecewa. Ketidakpastian waktu, dan ketidakpastian biaya merupakan salah satu faktor yang dapat membuat masyarakat menjadi malas jika harus berhubungan dengan birokrasi. Jika hal demikian terjadi, maka ini menunjukkan bahwa pengelolaan pelayanan publik umumnya masih belum mampu menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

Menurut Moenir (2002:119) dalam bukunya yang berjudul Manajemen Umum Indonesia, menjelaskan bahwa fungsi pelayanan adalah:

1. Mempercepat proses pelaksanaan pekerjaan, sehingga dapat menghemat waktu.
2. Meningkatkan produktivitas baik barang atau jasa.
3. Kualitas produk yang lebih baik atau terjamin.

4. Lebih mudah atau sederhana dalam gerak para pelakunya.
5. Menimbulkan rasa kenyamanan bagi orang-orang yang berkepentingan.
6. Menimbulkan perasaan puas pada orang-orang yang berkepentingan sehingga dapat mengurangi sifat emosional konsumen.

Selama ini banyak keluhan yang terdengar bahwa kinerja Sumber Daya Manusia (SDM) di sektor publik belum mampu menunjukkan produktivitas dan efisiensi. Bahkan sebagai abdi masyarakat seringkali pekerjaan yang dilakukan oleh pegawai sektor publik belum dilaksanakan sebagaimana mestinya dan bahkan tugas - tugas pokok yang merupakan tanggung jawab sering terabaikan, sehingga menimbulkan gejala tidak efisien dan tidak efektifnya organisasi publik di tengah-tengah masyarakat yang tidak puas atas kinerja yang dilakukan pegawai pemerintah tersebut dalam memberikan pelayanan. Rendahnya kinerja birokrasi publik sangat dipengaruhi oleh budaya paternalism yang masih kuat, yang cenderung mendorong pejabat birokrasi lebih berorientasi pada kekuasaan dari pada pelayanan, menempatkan dirinya sebagai penguasa, dan memperlakukan para pengguna jasa sebagai objek pelayanan yang membutuhkan bantuannya. Disamping itu rendahnya kinerja juga disebabkan oleh sistem pembagian kekuasaan yang cenderung memusat pada pimpinan.

Dengan demikian pelayanan adalah salah satu fungsi Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya yang sangat penting dilakukan untuk melihat lancar atau tidaknya lalu lintas manusia baik ke dalam ataupun ke luar negeri. Dengan kata lain Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya sebagai salah

satu pintu gerbang keluar masuknya manusia di wilayah Negara Republik Indonesia. Mengingat sangat pentingnya peran Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya, maka dalam penyelenggaraannya perlu adanya kinerja yang optimal dari tiap unit pelayanan publik. Demikian halnya yang terjadi di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya yang merupakan lembaga pemerintah yang bergerak dibidang jasa penerbitan visa dan Surat Perjalanan Republik Indonesia atau paspor.

Dalam berita yang diketahui oleh penulis saat melakukan observasi permasalahan, penulis menemui bahwa terdapat keluhan terhadap kinerja pelayanan yang diberikan oleh pegawai Kantor Imigrasi, seperti yang dikutip di <https://m.tempo.co> pada tanggal 8 Januari 2017 tentang lambatnya pelayanan penerbitan paspor di sejumlah kantor Imigrasi :

TEMPO.CO, Jakarta - Kepala Bagian Humas dan Umum Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Agung Sampurno mengungkapkan alasan lambatnya proses permohonan paspor di beberapa kantor imigrasi. Berdasarkan data statistik pada 3-5 Januari 2017, telah terjadi peningkatan jumlah pemohon paspor di beberapa kantor imigrasi. Agung menuturkan peningkatan itu terjadi signifikan, yaitu sejumlah 58.802 pemohon. Jumlah tersebut meningkat 54 persen dibanding tahun sebelumnya pada periode yang sama, yaitu 32.020 pemohon.

“Peningkatan jumlah pemohon ini berdampak pada derasnya arus data yang masuk ke Pusat Data Keimigrasian,” kata Agung dalam keterangan tertulis, Sabtu, 7 Januari 2017. Dengan demikian, alasan itu yang mengakibatkan terganggunya proses permohonan paspor. Agung mengatakan pihaknya telah melakukan upaya untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Beberapa kantor imigrasi melakukan pembatasan permohonan sehingga arus data yang masuk lebih bisa dikendalikan.

“Saat ini sedang dilakukan upaya mengatasi permasalahan padatnya arus data yang masuk ke Pusat Data Keimigrasian pada Direktorat Jenderal Imigrasi,” kata Agung. Namun, ia memastikan, untuk mekanisme pembayaran paspor melalui Sistem Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) Online (Simponi) sejauh ini berjalan lancar.

Sebelumnya, pada Kamis lalu, sistem aplikasi untuk pembuatan paspor di Kantor Imigrasi Klas I Jakarta Pusat sempat lumpuh total. Saat itu, Kepala Kantor Imigrasi Klas I Jakarta Pusat Tato Juliadin Hidayawan menyebutkan Simponi di kantornya terkendala sehingga ada pembatalan pengurusan sejumlah formulir.

Sistem Informasi PNBP Online (Simponi) adalah sistem billing yang dikelola Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan untuk memfasilitasi pembayaran atau penyetoran PNBP dan penerimaan non-anggaran.

Simponi memberikan kemudahan bagi wajib bayar untuk membayar PNBP dan penerimaan non-anggaran melalui berbagai channel pembayaran, seperti teller (over the counter), anjungan tunai mandiri (automatic teller machine/ATM), electronic data capture (EDC), dan Internet banking.

Dari berita diatas permasalahan muncul karena terdapat peningkatan jumlah pemohon yang berdampak pada derasnya arus data yang masuk ke Pusat Data Keimigrasian. Dengan demikian, alasan itu yang mengakibatkan terganggunya proses permohonan paspor. Pihak kantor Imigrasi telah melakukan upaya untuk menyelesaikan persoalan tersebut. Beberapa kantor imigrasi melakukan pembatasan permohonan sehingga arus data yang masuk lebih bisa dikendalikan.

Berdasarkan latar belakang diatas yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah dari pihak pemohon masih ada yang belum melengkapi persyaratan yang sudah ditentukan oleh pihak Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya sehingga menghambat proses penyelesaian paspor tepat pada waktu yang ditentukan, selain itu dari visi misi yang sudah ditetapkan oleh Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya memberikan pelayanan yang prima untuk memberikan kepuasan publik namun dalam pelaksanaan pengurusan paspor masih cenderung lamban karena adanya penumpukan pengurusan permohonan paspor, hal ini disebabkan petugas dan konter yang kurang memadai sehingga terjadi penumpukan pengurusan paspor.

Dari permasalahan diatas peneliti tertarik melakukan penelitian di Kantor Imigrasi Kelas I khusus Surabaya. Alasan peneliti melakukan penelitian di Kantor Imigrasi Kelas I khusus surabaya karena terdapat sistem baru yang digunakan untuk memberikalan layanan yang terbaik. Sebelumnya pihak kantor imigrasi kelas 1 khusus surabaya memberlakukan sistem kuota yang membatasi jumlah pengurusan paspor sebanyak 350 paspor per hari namun setelah memberlakukan sistem baru yaitu dengan menggunakan sistem jam kantor imigrasi mendapat peningkatan jumlah pemohon paspor yang mencapai 635 pemohon. (berita surabaya, 11 januari 2017)

Dengan adanya peningkatan jumlah pemohon paspor tersebut mengakibatkan penumpukan atas pemrosesan pemohon baru sehingga proses pelayanan dapat berjalan lambat. Hal ini disebabkan karena di Kantor Imigrasi kelas I khusus surabaya memiliki 11 (sebelas) booth atau konter, satu pemohon paspor menghabiskan waktu 10 menit, maka dalam 1 (satu) jam satu konter dapat menyelesaikan pengurusan paspor sebanyak 6 (enam) orang. Jika ada 11 (sebelas) konter maka ada 66 (enam puluh enam) paspor yang diselesaikan dalam waktu 1 (satu) jam. Dalam satu hari jika pengurusan paspor terdapat 635 pemohon maka yang dapat diselesaikan dalam satu hari 528 pemohon.

Maka dari fenomena diatas dapat disimpulkan bahwa kinerja dari Kantor Imigrasi Kelas I Kusus Surabaya masih belum maksimal. Pelayanan tidak banyak manfaatnya jika tidak diiringi oleh kinerja yang baik. Dalam hal ini Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya harus dapat melaksanakan kinerja pelayanan yang prima. Sebagai lembaga pemerintah yang bergerak dalam

bidang pelayanan jasa penerbitan visa dan Surat Perjalanan Republik Indonesia atau paspor, maka Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya harus memiliki kesadaran terhadap tugas dan tanggung jawabnya sebagai lembaga pemerintah yang melayani masyarakat baik asing maupun masyarakat dalam negeri dalam pelayanan jasa penerbitan visa ataupun Surat Perjalanan Republik Indonesia atau paspor.

Setelah menguraikan latar belakang diatas maka penulis bermaksud untuk melakukan penelitian pada Kantor Imigrasi Kelas I dengan tema penelitian tentang kinerja pelayanan paspor dengan judul penelitian “Kinerja Pelayanan Paspor Pada Kantor Imigrasi Kelas 1 Khusus Surabaya”.

## **1.2. Perumusan Masalah**

Oleh karena pentingnya kinerja pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya dalam menjalankan tugas dan fungsinya dapat berjalan sesuai dengan yang diharapkan, maka permasalahan yang untuk diketahui dalam penelitian ini adalah :

“Bagaimana kinerja pelayanan paspor pada Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya?”

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang serta perumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah Untuk mengetahui kinerja pelayanan di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya. Sesuai dengan

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 7 Tahun 2010 tentang pedoman penilaian kinerja unit pelayanan publik.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

##### **1. Bagi Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya**

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan saran bagi Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya sebagai bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan yang berkaitan dengan pelayanan pada masyarakat asing maupun masyarakat Indonesia dalam pelayanan visa atau Surat Perjalanan Republik Indonesia

##### **2. Bagi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik**

Sebagai bahan studi perbandingan bagi mahasiswa yang mengkaji tentang pelayanan Visa dan Surat Perjalanan Republik Indonesia di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya dan menjadi bahan referensi mahasiswa yang lainnya.

##### **3. Bagi Penulis**

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi peneliti dalam mengkaji pengetahuan atau teori yang diperoleh di bangku perkuliahan program studi Administrasi Negara serta untuk memahami pelaksanaan sebuah pelayanan Visa dan Surat Perjalanan Republik Indonesia di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Surabaya.