

BAB I

PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan latar belakang masalah yang mengungkapkan hal-hal faktual yang menjadi pertimbangan perlunya dilakukan penelitian kinerja pelayanan keimigrasian berbasis SAPHIRE dengan menggunakan model Balanced Scorecard sehingga dapat diidentifikasi pokok permasalahannya guna mendapatkan pertanyaan penelitian yang perlu dijawab sesuai dengan tujuan dan kegunaan dilakukannya penelitian tersebut. Sedangkan untuk memudahkan penulisan tesis ini sesuai hasil penelitian tersebut, juga diuraikan sistematika penulisan.

1. Latar Belakang Masalah

Ketahanan nasional pada hakekatnya tidak dapat dilepaskan dengan kedaulatan negara yang unsur-unsurnya terdiri dari wilayah, penduduk, dan sumber kekayaan alam. Sedangkan unsur utama dari negara jika dilihat dari awal terbentuknya negara adalah penduduk atau rakyat karena dari kemauan (will) mereka lah suatu negara dapat berdiri. Guna menjalankannya dibentuklah pemerintahan sebagai pengemban aspirasi masyarakat untuk mengatur kehidupan yang terkait dengan ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan.

Dengan demikian, berbicara tentang ketahanan nasional merupakan bagian dari upaya untuk memelihara dan mempertahankan kedaulatan negara yang merupakan mandat dari rakyat untuk dikelola oleh pemerintah yang mencakup ketahanan dari keseluruhan aspek negara dan kehidupannya yang terkait secara integral dengan menggerakkan seluruh potensi yang ada. Upaya pengelolaan ketahanan nasional ini dilakukan melalui penyelenggaraan pemerintahan yang menurut Ryaas Rasyid (dalam HA Dj. Nihin, 1999: 20-21) mencakup tujuh bidang pelayanan dengan lingkup sebagai berikut:

“Pertama, menjamin keamanan dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan;

Kedua, memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai;

Ketiga, menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka;

Keempat, melaksanakan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non Pemerintah, atau akan lebih baik jika dikerjakan oleh Pemerintah;

Kelima, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial;

Keenam, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, serta mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan Masyarakat;

Ketujuh, menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup.”

Dari uraian tersebut, nampak jelas bahwa pelayanan merupakan tugas pokok penyelenggaraan pemerintahan, yang jika dikaitkan dengan pengelolaan ketahanan nasional adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang dapat mewujudkan penguatan terhadap ketahanan nasional dari setiap ancaman, tantangan, hambatan, dan gangguan. Terwujudnya ketahanan nasional pada segala aspek kehidupan dari berbagai pengaruh hubungan antar negara dan bangsa (internasional) harus menjadi fokus dalam pemberian pelayanan oleh pemerintah di bidang keimigrasian dalam kerangka memelihara dan mempertahankan kedaulatannya. Hal ini menjadi semakin penting mengingat globalisasi dan diberlakukannya pasar bebas dalam hubungan antar negara, sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2004-2009, akan meningkatkan mobilitas penduduk baik intra maupun antar negara sehingga dapat menimbulkan ancaman berupa munculnya kejahatan transnasional yang dilakukan oleh organisasi kejahatan internasional seperti narkoba, penyelundupan, pencucian uang, perdagangan perempuan dan anak, bahkan juga ancaman keselamatan, keamanan, dan lalu lintas nuklir yang menjadikan kejahatan transnasional menjadi sulit tertangani.

Untuk mengatasinya perlu optimalisasi pelaksanaan tugas pokok yang terkait dengan perlintasan orang antar negara, utamanya lalu lintas orang yang masuk dan keluar wilayah Indonesia sehingga setiap bentuk kejahatan

transnasional yang dapat mengancam ketahanan nasional dapat dicegah dan dieliminir. Tugas pokok dan fungsi di bidang pemerintahan yang terkait dengan masalah tersebut dibebankan pada Direktorat Jenderal Imigrasi yang ditugasi untuk melaksanakan sebagian tugas Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang keimigrasian, yaitu mengatur, melayani dan mengawasi lalu lintas orang antar negara serta keberadaan dan kegiatan orang asing di Indonesia. Optimalisasi pelaksanaan tugas pokok tersebut dapat tercapai, salah satunya, melalui peningkatan pelayanan di bidang keimigrasian yang sejalan dengan penyelenggaraan tugas pokok pemerintahan, yaitu memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Disisi lain, peningkatan pelayanan di bidang keimigrasian diharapkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat yang menuntut adanya perbaikan kinerja pelayanan yang transparan dan akuntabel sesuai dengan keinginan dan kepuasan segenap *stakeholders* (pemangku kepentingan). Hal ini berarti, peningkatan pelayanan di bidang keimigrasian selain merupakan upaya terfokus untuk mencegah dan mengeliminir setiap potensi ancaman yang ditimbulkan dari lalu lintas orang antar negara, juga untuk mewujudkan prinsip-prinsip "good governance" dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan mengedepankan prinsip transparansi (*transparency*), supremasi hukum melalui penegakan hukum (*rule of law*) dan akuntabilitas (*accountability*).

Dengan demikian, pelayanan yang buruk dan tidak sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance* untuk memuaskan segenap *stakeholders*, niscaya dapat mengancam ketahanan nasional karena pengaruh negatif atau dampak yang ditimbulkan dari lalu lintas orang antar negara berupa potensi ancaman akan dengan mudah masuk sehingga menjadi ancaman faktual yang dapat melemahkan ketahanan nasional. Untuk mengatasi hal itu diperlukan upaya mewujudkan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat melalui pewujudan pelayanan yang baik, yaitu pelayanan yang mampu menciptakan kondisi "*better, faster, cheaper*" dan sekaligus juga dapat mengidentifikasi secara langsung kemungkinan timbulnya ancaman; bukannya kondisi yang berbelit-belit dan tidak memiliki petunjuk yang jelas. Kondisi yang disebut terakhir akan menyebabkan terjadinya praktik ilegal (kolusi), terutama untuk menghindari kerumitan prosedur

pengurusan. Jika hal seperti itu dibiarkan maka akan membentuk citra buruk terhadap instansi pemerintah dan bahkan dapat memberikan peluang tumbuhnya praktik-praktik ilegal yang sulit dihindari.

Dengan kondisi demikian, yang dirugikan adalah masyarakat, karena harus mengeluarkan biaya tambahan (biaya siluman) yang tidak sedikit dan dapat menjadi peluang terhadap munculnya ancaman faktual berupa dimanfaatkannya kondisi ini oleh pelaku kejahatan transnasional. Dengan perkataan lain, kinerja yang buruk dalam pemberian pelayanan keimigrasian dapat menjadi beban "ekonomi" bagi masyarakat dan sekaligus dapat menjadi ancaman langsung bagi ketahanan nasional dari berbagai kepentingan negatif pihak asing. Oleh karenanya, untuk mengikis praktek-praktek semacam itu diperlukan adanya pilihan untuk menggunakan teknologi yang dapat menciptakan peningkatan pelayanan terhadap lalu lintas orang antar negara melalui Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) tetapi juga sekaligus dapat digunakan sebagai alat untuk mengidentifikasi setiap orang yang masuk dan keluar wilayah Negara Republik Indonesia sehingga setiap kemungkinan ancaman dapat dideteksi.

Pilihan untuk menggunakan teknologi dalam pelayanan keimigrasian di TPI berarti meninggalkan pola manual yang jauh dari otomatisasi berbasis penggunaan perangkat lunak. Penggunaan pola manual yang selama ini digunakan, secara nyata telah mengundang keluhan masyarakat terutama berkaitan dengan:

1. Waktu pelayanan yang relatif lama dan belum ada standar waktu penyelesaian;
2. Kurang ramahnya petugas dalam melayani masyarakat;
3. Penjelasan petugas akan suatu masalah pelayanan seringkali tidak lengkap;
4. Proses yang berbelit-belit dan birokratis;
5. Adanya indikasi berlangsungnya semacam praktik-praktik "uang terima kasih" untuk mempercepat proses pelayanan;
6. Kurangnya fasilitas yang baik untuk pelayanan kepada masyarakat, seperti ruang tunggu, tempat parkir dan lain-lain;
7. Belum optimalnya implementasi dari *standard operating procedure* (SOP) yang ada.

Keluhan-keluhan tersebut merefleksikan pelayanan keimigrasian kepada masyarakat yang belum sesuai dengan harapan publik. Menurut Santoso (2005: 22), kriteria pelayanan di bidang keimigrasian yang baik merupakan pewujudan tiga fungsi dari tugas pokok Direktorat Jenderal Imigrasi yang dikenal sebagai Tri Fungsi Imigrasi, yaitu: fungsi pelayanan masyarakat (*public service*), fungsi penegakan hukum (*law enforcement*), dan fungsi keamanan (*security*). Ketiga fungsi ini merupakan satu kesatuan utuh dan tidak terpisah yang dilaksanakan secara simultan. Selain itu, kriteria pelayanan keimigrasian yang baik adalah dengan mewujudkan pelayanan prima sesuai dengan Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum (Keputusan Menpan Nomor 81/1983) dimana pelayanan kepada masyarakat merupakan rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau.

Masih munculnya keluhan masyarakat sesungguhnya menunjukkan belum terwujudnya pelayanan prima di bidang keimigrasian sesuai dengan penerapan fungsi-fungsi keimigrasian dan pedoman tata laksana pelayanan umum. Baik buruknya pelayanan di bidang keimigrasian sebagai bagian pelaksanaan tugas pemerintahan yang dijalankan merupakan hasil kerja yang mencerminkan tingkat kinerja pelayanan Direktorat Jenderal Imigrasi beserta seluruh Unit Pelaksana Teknis (UPT) nya. Bertolak dari kondisi tersebut, Direktorat Jenderal Imigrasi berusaha mengubah *image* yang mengarah pada perbaikan dan peningkatan kinerja pelayanan keimigrasian kepada masyarakat, antara lain dengan peningkatan mutu sumber daya manusia dan penggunaan teknologi informasi yang merupakan bagian dari sistem informasi keimigrasian dalam pelayanan lalu lintas orang antar negara melalui TPI, termasuk pelayanan di Bandara Internasional Soekarno Hatta.

Pelaksanaan tugas keimigrasian di Bandara Internasional Soekarno-Hatta difokuskan pada pemberian pelayanan keimigrasian terhadap setiap orang yang masuk (datang) ke wilayah Indonesia dan keluar (berangkat) meninggalkan wilayah Indonesia. Hasil kerja yang menunjukkan tingkat kinerja pelayanan keimigrasian di Bandara tersebut pada dasarnya merupakan hasil interaksi antara pekerja atau pegawai, keadaan internal, masyarakat sebagai pengguna/pelanggan,

dan sarana pendukung dalam mewujudkan visi dan misi Imigrasi sebagai arah yang hendak dicapai.

Untuk meningkatkan kinerja pelayanan keimigrasian terhadap perlintasan orang antar negara yang sejalan dengan visi dan misi untuk memberikan pelayanan prima dengan tetap memperhatikan aspek keamanan, Direktorat Jenderal Imigrasi telah memilih pelayanan keimigrasian di Bandar Udara internasional dengan menjalin kerjasama dengan PT. Angkasa Pura Schipol pada tahun 2006 untuk mengoperasikan SAPHIRE yang merupakan fasilitas *Electronic Information System for Immigration Card (EIS-I Card)* di tempat pemeriksaan Imigrasi Bandara Soekarno Hatta. SAPHIRE, kependekan dari *Smart Automated Passage for Holders of Immigrations Regular Entry*, pada dasarnya merupakan *smart card* berbentuk kartu elektronik yang memuat data identitas pemegangnya dilengkapi dengan ciri biometrik dengan pemindai mata (*iris scan*) yang dapat dipergunakan sebagai alat verifikasi keamanan pada proses keimigrasian di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI) dan sekaligus juga dapat mewujudkan peningkatan kinerja pelayanan yang cepat dengan tidak mengurangi faktor keamanan sehingga upaya untuk mendukung ketahanan nasional dalam memelihara dan mempertahankan kedaulatan negara dapat tetap terjaga. Melalui penggunaan *smart card*, data pemegangnya berdasarkan ciri-ciri biometrik (sidik jari dan iris) akan direkam dengan menggunakan *Electronic Information System for Immigration Card (EIS-I Card)* sehingga kemungkinan untuk disalahgunakan oleh orang lain untuk kepentingan tertentu dapat dideteksi dengan mudah.

Melalui penggunaan *smart card* yang juga dikenal dengan sebutan kartu SAPHIRE tersebut, pelanggan tidak perlu lagi mengantri di konter Imigrasi untuk peneraan cap izin masuk / keluar wilayah Indonesia di dalam paspor, tetapi cukup dengan memasukkan / menggesek kartu yang masih berlaku (*valid*) ke dalam mesin *Automatic Border Passage* yang bekerja berdasarkan *Automatic Verification System (AVS)* pada saat berangkat maupun tiba di Bandara Soekarno-Hatta. Meskipun demikian, kartu SAPHIRE bukan pengganti paspor kebangsaan atau surat perjalanan. Dengan dipilihnya penggunaan pelayanan SAPHIRE diharapkan dapat meningkatkan kinerja pelayanan keimigrasian dalam perlintasan orang antar negara karena *trend* lalulintas orang dari dan keluar Indonesia melalui

Bandara Soekarno-Hatta dari tahun ke tahun terus mengalami kenaikan hingga mencapai \pm 6 juta orang pada tahun 2007 dengan berbagai macam kepentingan, seperti untuk tujuan bisnis, kerja, sekolah, penelitian, tugas pemerintahan, kunjungan keluarga, sosial dan lain-lain. Hal ini dapat dilihat pada data keberangkatan dengan kedatangan penumpang di Bandara Soekarno-Hatta, periode 2003 sampai dengan 2007 sebagaimana tampak pada tabel berikut.

**Tabel 1.1: Data Keberangkatan dan Kedatangan Penumpang
di Bandara Soekarno-Hatta Periode 2003 – 2007**

TAHUN	KEBERANGKATAN		KEDATANGAN		JUMLAH
	WNI	WNA	WNI	WNA	
2003	1.419.844	877.069	1.300.242	947.215	4.544.370
2004	1.643.836	956.155	1.374.264	1.000.402	4.974.657
2005	1.661.635	1.106.419	1.580.001	1.108.928	5.456.983
2006	1.806.532	1.131.100	1.667.940	1.155.184	5.760.756
2007	1.857.211	1.183.206	1.766.313	1.267.292	6.074.022
JUMLAH	8.389.056	5.253.949	7.688.760	5.479.021	26.810.788

Dari data tersebut nampak jelas bahwa peningkatan pelayanan melalui bantuan teknologi yang dapat membantu proses pelaksanaan tugas keimigrasian di Bandara Soekarno-Hatta merupakan hal yang tidak dapat ditawar lagi. Meskipun untuk melaksanakannya, sebagian fungsi pelayanan keimigrasian harus diberikan kepada sektor swasta, yaitu PT. Angkasa Pura Schiphol sebagai investor dan pengelola dengan pengawasan dari Kantor imigrasi Soekarno-Hatta, yang sejalan dengan prinsip *reinventing government* sebagai bentuk tanggung jawab kepada masyarakat sebagai pembayar pajak. Permasalahannya, apakah harapan meningkatnya kinerja pelayanan keimigrasian dengan menggunakan aplikasi SAPHIRE benar-benar dapat terwujud? Selama ini belum pernah diukur secara jelas tingkat kinerja pelayanan keimigrasian kepada masyarakat. Pada suatu tempat, waktu lah yang menjadi *concern* pelayanan keimigrasian, di tempat yang lain, faktor keamanan lah yang diutamakan ketimbang waktu. Lalu bagaimana kinerja pelayanan keimigrasian di bandara Soekarno-Hatta dengan menggunakan kartu SAPHIRE yang merupakan salah satu alternatif pilihan pelayanan selain

pelayanan keimigrasian secara manual, apakah menjadi lebih baik dalam arti dapat memberikan kepuasan pada pelanggan atau malah merepotkan pelanggan atau petugas pelaksanaannya?

Sedangkan dari segi operasionalnya, penggunaan aplikasi SAPHIRE menuntut adanya sejumlah prasyarat sehingga aplikasi tersebut dapat berfungsi, seperti, kesiapan petugas terhadap penggunaan teknologi SAPHIRE, jaminan pasokan listrik, perawatan mesin dan aplikasi perangkat lunaknya, biaya operasional dan sebagainya. Tidak terpenuhinya salah satu prasyarat tersebut dapat menimbulkan masalah dalam pencapaian tujuan untuk menciptakan peningkatan efisiensi pelayanan keimigrasian yang memuaskan pelanggan sekaligus meningkatkan keamanan dapat tercapai.

Dalam kasus pengukuran kinerja instansi pemerintah di Amerika Serikat untuk fokus pada pelanggan, Kaplan dan Norton (2000:157) mengungkapkan:

„Sukses bagi perusahaan pemerintah dan perusahaan nirlaba seharusnya diukur dengan seberapa efektif dan efisien perusahaan memenuhi berbagai aturan pokoknya. Pertimbangan finansial memang dapat menjadi pendorong atau kendala, tetapi jarang menjadi tujuan utama.Di Amerika Serikat, inisiatif penting dari pemerintahan Clinton.....adalah *mencipta kembali pemerintahan*. Suatu inisiatif.....yang mendorong diterbitkannya dokumen *National Performance Review* (NPR). Dokumen ini menekankan pentingnya pengukuran fokus pelanggan dan kinerja bagi lembaga pemerintahan.“

Melalui NPR tersebut dibentuk gugus tugas *Performance Measurement Action Team* (PMAT) yang kemudian melakukan suatu riset untuk mengevaluasi kelayakan sistem *procurement* di berbagai instansi pelayanan. Dari hasil riset ini, gugus tugas PMAT merekomendasikan *Balance Scorecard* (Kaplan dan Norton, 2000:158) karena:

Balance Scorecard berfokus kepada ukuran yang mempunyai dampak besar. BSC dimaksudkan agar mudah digunakan dan ekonomis. BSC seimbang dan memberikan penekanan kepada upaya preventif daripada upaya detektif. BSC berorientasi pelanggan dan lintas fungsi dalam arti tidak terbatas kepada bidang-bidang dengan kendali langsung.....BSC memberikan suatu metode untuk membandingkan mutu layanan dengan tujuan menjadi yang terbaik di kelasnya.

Dari uraian tersebut, nampak bahwa *Balanced Scorecard* dapat digunakan sebagai alat untuk mengukur kinerja semua organisasi, baik swasta yang

berorientasi laba, maupun organisasi pemerintah yang hanya fokus pada pelayanannya saja, tanpa memperhatikan aspek keuntungan secara finansial. Dengan demikian, *Balanced Scorecard* dapat digunakan untuk mengukur kinerja pelayanan keimigrasian yang menjadi tugas pokok Direktorat Jenderal Imigrasi, termasuk dalam mengukur kinerja pelayanan keimigrasian berbasis SAPHIRE. Selama ini, belum pernah dilakukan pengukuran kinerja pelayanan keimigrasian dengan menggunakan tolok ukur yang spesifik, dalam arti *valid* dan *reliable* sehingga menghasilkan penilaian yang obyektif terhadap pencapaian hasil kerja di bidang pelayanan. Padahal melalui pengukuran kinerja semacam itu dapat diketahui tingkat keberhasilan pencapaian tujuan program pelayanan keimigrasian yang telah ditetapkan sebagai bagian dari rencana strategis Direktorat Jenderal Imigrasi. Selama ini, rencana strategis yang telah disusun, tidak pernah diketahui tingkat pencapaiannya.

Sebagai organisasi pemerintah, Direktorat Jenderal Imigrasi dirancang untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pelayanan keimigrasian dalam lingkup regulasi, program, pengawasan, dan penegakan hukum. Belum ada ukuran yang jelas yang dapat memberikan informasi tentang tingkat keberhasilan pencapaian kinerja pelayanan tersebut untuk dijadikan dasar penyusunan rencana strategis ke depan. Demikian pula halnya dengan program pelayanan keimigrasian berbasis SAPHIRE, yang dirancang sejak tahun 2005 dan mulai beroperasi pada pertengahan tahun 2006, untuk mewujudkan misi Direktorat Jenderal Imigrasi berupa melaksanakan pelayanan yang cepat dan memberikan kemudahan yang berkualitas dalam pelayanan terhadap masyarakat hingga saat ini belum pernah diketahui secara tepat tingkat keberhasilannya. Untuk mengetahui apakah program tersebut telah mencapai tujuan yang diinginkan, perlu dilakukan suatu pengukuran kinerja pelayanan keimigrasian berbasis SAPHIRE yang hasilnya dapat dijadikan sebagai bahan informasi bagi Direktorat Jenderal Imigrasi untuk menyusun perencanaan selanjutnya terkait dengan pengembangan program layanan tersebut.

Namun, pengukuran kinerja pelayanan yang hanya memperhatikan aspek waktu untuk kecepatan pelayanan, atau prosedur untuk memberikan kemudahan pelayanan, dan anggaran untuk pengadaan peralatan atau teknologi saja

sebagaimana yang selama ini dilakukan, tidak akan mampu memberikan informasi yang utuh tentang keberhasilan program pelayanan keimigrasian. Akibatnya, rencana strategis ke depan yang disusun berdasarkan pengukuran kinerja semacam itu sulit untuk dijadikan pedoman pengembangan program layanan keimigrasian kedepan. Untuk mendapatkan informasi yang komprehensif, diperlukan suatu pendekatan yang mampu mengukur kinerja pelayanan keimigrasian secara komprehensif pula. Salah satunya adalah dengan menggunakan model *Balanced Scorecard* dengan pendekatan empat perspektifnya, yaitu keuangan atau finansial, pelanggan, proses bisnis internal, serta pembelajaran dan pertumbuhan.

Oleh karenanya, penulis tertarik untuk mengevaluasi pelayanan keimigrasian berbasis kartu SAPHIRE di Bandara Soekarno-Hatta, apakah dapat memberikan kepuasan kepada pelanggan sesuai dengan pernyataan misi dan rencana strategis Direktorat Jenderal Imigrasi dengan fokus pokok permasalahan pada: *“Bagaimana Kinerja Pelayanan Keimigrasian berbasis Kartu SAPHIRE di Bandara Soekarno-Hatta”* melalui pendekatan *Balanced Scorecard* yang tersusun dalam empat perspektif, yaitu pelanggan, proses bisnis internal, pembelajaran dan pertumbuhan, serta keuangan sesuai dengan nilai-nilai organisasi yang telah dirumuskan dalam visi dan misi Direktorat Jenderal Imigrasi dalam menjalankan tugas memberikan pelayanan yang mudah, cepat dan aman. Pengukuran kinerja pelayanan keimigrasian berbasis SAPHIRE dengan menggunakan model *balanced scorecard* dapat memberikan informasi yang komprehensif sehingga dapat dikomunikasikan oleh pimpinan Direktorat Jenderal Imigrasi kepada lingkungan internal dan eksternal tentang pencapaian kinerja layanan keimigrasian berbasis SAPHIRE dan hal-hal yang perlu diperbaiki di masa mendatang.

Dengan demikian, penyusunan rencana strategis ke depan untuk mewujudkan visi dan misi Direktorat Jenderal Imigrasi memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dapat disusun berdasarkan informasi yang akurat. Hal ini sangat penting karena rencana strategis Direktorat Jenderal Imigrasi merupakan pedoman dan arah bagi penyusunan dan pelaksanaan program-

program layanan keimigrasian sesuai dengan tuntutan aspirasi masyarakat yang berkembang dan kinerja pelayanan keimigrasian yang telah dicapai.

2. Pokok Permasalahan.

Sesuai dengan uraian pada latar belakang masalah tersebut, maka tesis ini akan meneliti Kinerja Pelayanan Keimigrasian dengan menggunakan Kartu SAPHIRE di Bandara Soekarno-Hatta. Sebagaimana telah disinggung pada bagian terdahulu bahwa kinerja pelayanan merupakan hasil kerja yang bersifat komprehensif dari berbagai unsur yang terlibat didalamnya, seperti: pelanggan, pegawai, peralatan, pengelolaannya, kegiatan, serta keuangan. Untuk mengukurnya diperlukan adanya alat yang dapat mengukur kinerja pelayanan secara komprehensif. Kesulitan dalam mengukur kinerja suatu instansi pemerintah dengan *outcomes* berupa pelayanan kepada masyarakat karena pengukuran tingkat kinerja instansi pemerintah yang berlaku selama ini hanya ditekankan kepada kemampuan instansi pemerintah dalam menyerap anggaran semata, sehingga sering mengabaikan pengukuran faktor-faktor lain yang ikut membentuk tingkat kinerja suatu organisasi pemerintah.

Menurut Lembaga Administrasi Negara (2000:2):

„selama tiga dekade terakhir belum pernah dikembangkan suatu standar pengukuran kinerja instansi pemerintah yang dapat memberikan informasi kepada pimpinan instansi, apakah instansi tersebut telah melaksanakan tugasnya sesuai dengan rencana yang ditetapkan.....Karenanya perlu dikembangkan suatu model pengukuran kinerja yang membantu memberikan informasi apakah program yang dilaksanakan sesuai dengan rencana. Hal ini juga sekaligus merubah paradigma lama bahwa instansi yang sukses dinilai atas keberhasilan penyerapan anggaran, bukan atas pencapaian tujuan yang pada akhirnya memuaskan masyarakat banyak.“

Pandangan tersebut menunjukkan bahwa pengukuran kinerja instansi pemerintah dengan menggunakan ukuran kemampuan menyerap anggaran yang selama ini digunakan ternyata tidak dapat memberikan informasi yang akurat tentang keberhasilan atau kegagalan suatu instansi dalam menjalankan programnya sesuai dengan rencana. Untuk mengetahuinya, diperlukan metode yang dapat digunakan untuk mengukur kinerja unsur-unsur yang saling terkait dalam mewujudkan tingkat kinerja instansi pemerintah. Menurut Lembaga Administrasi Negara (2000:7-8), setiap organisasi biasanya cenderung untuk

tertarik pada pengukuran kinerja dalam aspek keuangan, kepuasan pelanggan, operasi bisnis internal, kepuasan pegawai, kepuasan komunitas dan *shareholders / stakeholders* serta waktu.

Sejalan dengan pandangan tersebut, Kaplan (dalam Paul R. Niven: 2007, 18) berpendapat bahwa angka-angka finansial saja tidak akan cukup untuk organisasi yang berusaha bertahan atau bahkan bersaing di abad ke-21. Ukuran keuangan selalu penting, namun harus dilengkapi dengan indikator lain yang dapat memprediksi kesuksesan dimasa datang. Karena itu, lahirlah *Balanced Scorecard* yang ditawarkan oleh Kaplan dan Norton sebagai sistem pengukuran kinerja yang tumbuh menjadi sistem manajemen strategis dan kemudian berkembang menjadi alat komunikasi yang kuat dalam menjelaskan dan menyampaikan strategi organisasi/perusahaan.

Pandangan Kaplan tersebut menunjukkan bahwa meskipun ukuran keuangan atau finansial suatu organisasi merupakan hal yang penting dalam mengukur kinerja suatu organisasi, tetapi sesungguhnya ukuran keuangan tidak dapat memberikan informasi yang seutuhnya tentang pencapaian visi dan strategi organisasi. Tidak demikian halnya jika kita menggunakan pendekatan *Balance Scorecard* untuk mengukur kinerja suatu organisasi sebagaimana dimaksud oleh Paul R. Niven (2007, 19) bahwa *Balance Scorecard*:

„Tidak seperti sistem pengukuran kinerja tradisional yang memiliki kendali finansial di intinya, *Balance Scorecard* dimulai dengan visi dan strategi menjadi ukuran kinerja yang dapat ditelusuri dan digunakan untuk mengukur kesuksesan dalam keberhasilan implementasi visi dan strategi. Ini dicapai dengan menetapkan obyektif dan ukuran dalam masing-masing dari keempat perspektif *Scorecard* yang saling terkait: Keuangan, Konsumen, Proses Internal, dan Pertumbuhan serta Pembelajaran Pekerja.“

Kaplan dan Norton (2000: 157) berpendapat bahwa *Balance Scorecard* mempunyai peluang untuk dipakai dalam memperbaiki manajemen organisasi pemerintahan dan nirlaba meskipun perspektif finansial tidak menjadi tujuan. Keberhasilan organisasi pemerintahan dan nirlaba tidak diukur dengan bagaimana menjaga pengeluaran sesuai dengan anggaran atau bahkan dengan melakukan penghematan, tetapi diukur dengan seberapa efektif dan efisien dapat memenuhi berbagai aturan pokoknya. Pendeknya Kantor Pemerintah,

termasuk Kantor Imigrasi Soekarno-Hatta, tidak selalu mengedepankan laba tetapi lebih pada penggunaan anggaran sesuai dengan alokasinya untuk melakukan tugas pelayanan kepada masyarakat yang menjadi pelanggannya. Pengukuran kinerja pemerintahan dengan menggunakan pendekatan *Balance Scorecard* menjadi penting, karena belakangan ini Kantor Pemerintah dituntut untuk lebih bertanggungjawab kepada para pembayar pajak dan undang-undang. Artinya, apakah pemerintah telah melaksanakan tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat secara transparan dan akuntabel sehingga masyarakat dapat mengontrol secara langsung pelaksanaan tugas pemerintah dalam melayani mereka?

Dalam kerangka itu, model *Balanced Scorecard* yang dikembangkan oleh Kaplan dan Norton sebagai suatu kerangka kerja yang meletakkan visi dan strategi, bukan keuangan, pada inti *Scorecard* untuk diterjemahkan ke dalam kerangka operasional, pada dasarnya dapat digunakan untuk mengukur kinerja setiap organisasi, termasuk organisasi pemerintah atau perpanjangannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat melalui pendekatan empat perspektif:

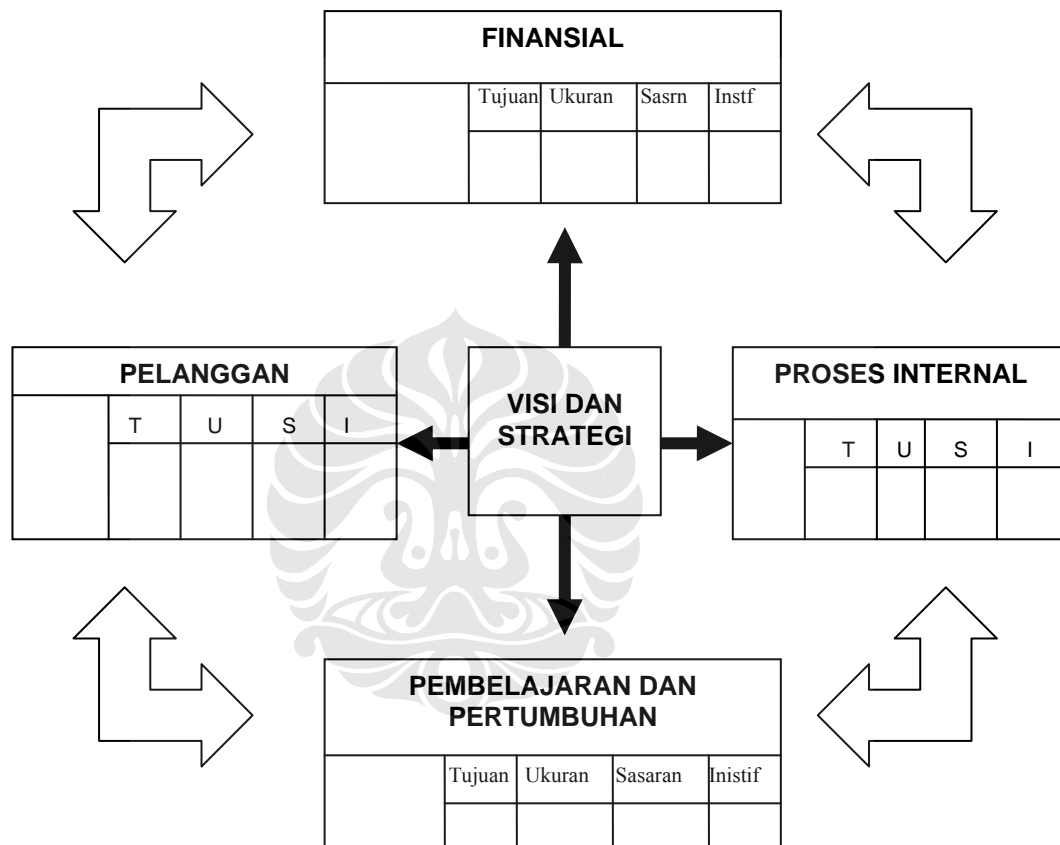
- (a) perspektif finansial atau keuangan untuk mengukur kemampuan sebagai indikator untuk menjawab pertanyaan seberapa baik perusahaan dapat memuaskan pemegang saham;
- (b) perspektif pelanggan untuk mengukur mutu pelayanan dengan indikator seberapa baik perusahaan memuaskan pelanggannya untuk menjawab apakah pelanggan mengakui bahwa kita memberikan nilai (value) yang lebih?
- (c) perspektif proses bisnis internal untuk mengukur efisiensi dan efektivitas perusahaan dalam memproduksi barang dan jasa untuk menjawab apakah kita telah meningkatkan proses bisnis internal sehingga dapat memberikan nilai lebih kepada pelanggan?
- (d) Perspektif pembelajaran dan pertumbuhan untuk mengukur kemampuan perusahaan mengembangkan dan memanfaatkan sumber daya manusia sehingga tujuan strategik perusahaan dapat tercapai untuk menjawab

apakah kita memelihara kemampuan kita untuk mengubah dan meningkatkan sesuatu hal?

Model *Balanced Scorecard* tersebut digambarkan oleh Kaplan dan Norton sebagai berikut:

Gambar 1-1

Balance Scorecard: Penerjemahan Strategi kedalam Kerangka Kerja Operasional



(Sumber: Kaplan dan Norton, Menerapkan Strategi Menjadi Aksi: *Balanced Scorecard*, Jakarta: Erlangga, 2000, hal. 8)

Keterangan:

- *Perspektif Finansial*: untuk keberhasilan secara finansial, apa yang harus kita perhatikan pada pemegang saham kita?
- *Perspektif Proses Bisnis Internal*: untuk menyenangkan pemegang saham dan pelanggan kita, proses bisnis apa yang harus kita kuasai dengan baik?
- *Perspektif Pembelajaran dan Pertumbuhan*: untuk mewujudkan visi kita, bagaimana kita memelihara kemampuan kita untuk berubah dan meningkatkan diri?
- *Perspektif Pelanggan*: untuk mewujudkan visi kita, apa yang harus kita perhatikan kepada para pelanggan kita?

Dengan menggunakan model *Balanced Scorecard* sebagaimana digambarkan oleh Kaplan dan Norton, pengukuran tingkat kinerja pemerintah dapat diteliti dengan menggunakan perspektif pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan dan pembelajaran SDM, serta aspek keuangannya secara komprehensif. Penggunaan model *Balanced Scorecard* untuk mengukur tingkat kinerja pelayanan pemerintah di bidang keimigrasian dapat dilakukan dengan melakukan beberapa penyesuaian untuk organisasi publik dan nirlaba dimana dengan pengukuran tersebut berarti akan meninggalkan paradigma lama yang bersifat *take it for granted*, mau memuaskan atau tidak memuaskan masyarakat, yang penting tugas pokok dan fungsi pemberian pelayanan keimigrasian telah dilakukan sebagai bagian dari pelaksanaan tugas pemerintah.

Dari segi keuangan negara, sistem keuangan pemerintah yang menggunakan model alokasi anggaran sesuai dengan skala prioritas belum menempatkan program pelayanan masyarakat sebagai hal yang perlu diutamakan. Secara konvensional, perbaikan pelayanan masyarakat lebih ditekankan pada perubahan sikap aparatur pemerintah yang lebih ramah dan mau melayani. Padahal perubahan yang perlu dilakukan untuk menciptakan pelayanan masyarakat yang transparan, bersih, dan akuntabel memerlukan investasi keuangan untuk membiayai infrastruktur pelayanan seperti sistem, teknologi, peralatan, dan peningkatan kualitas sumber daya manusia. Mengelola sendiri dengan mencari pinjaman investasi yang berorientasi laba sudah barang tentu tidak dibenarkan secara hukum. Keadaan ini telah memaksa instansi pemerintah mengambil inisiatif dengan menggandeng pihak swasta sebagai investor dalam mewujudkan gagasannya menciptakan kemudahan pelayanan kepada masyarakat sebagai salah satu visi dan misi tugas pemerintahan.

Dengan demikian, meskipun pelayanan keimigrasian kepada masyarakat pemegang kartu SAPHIRE di Bandara Soekarno-Hatta dikelola oleh perusahaan swasta patungan antara BUMN, yaitu PT Angkasa Pura II dengan pihak Schiphol Belanda, namun secara operasional tetap berada dibawah supervisi Kantor Imigrasi Soekarno Hatta yang mewakili kepentingan Direktorat Jenderal Imigrasi. Hal ini berarti bahwa jika kita mengukur kinerja pelayanan keimigrasian dengan kartu (*smart card*) SAPHIRE yang dikelola oleh PT. Angkasa Pura Schiphol,

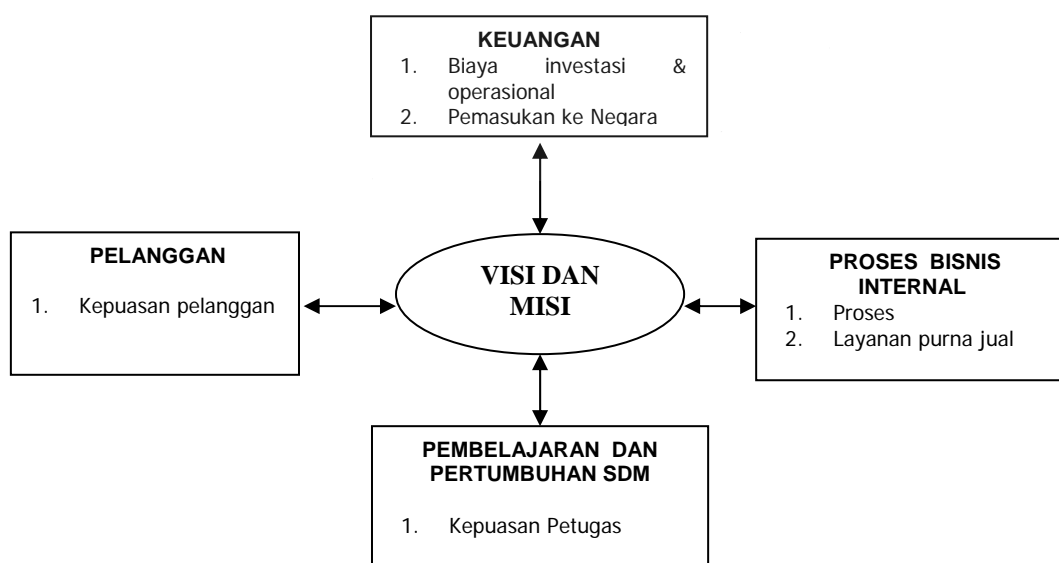
berarti mengukur kinerja pelayanan Imigrasi karena pengelolaan *smart card* SAPHIRE merupakan bagian dari pelayanan keimigrasian di Bandara Soekarno Hatta sebagai upaya untuk mewujudkan visi dan misi Direktorat Jenderal Imigrasi..

Melalui pengukuran tingkat kinerja pelayanan keimigrasian dengan model *Balanced Scorecard* yang meletakkan visi dan strategi Imigrasi sebagai intinya tersebut diharapkan dapat memberikan informasi yang berguna bagi manajemen Direktorat Jenderal Imigrasi sehingga dapat terus menerus mengarahkan pelaksanaan tugas pokok, fungsi, visi dan misinya dengan memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat. Sedangkan bagi manajemen PT. Angkasa Pura Schiphol, pengukuran tingkat kinerja pelayanan SAPHIRE dapat digunakan untuk memperbaiki kinerja usahanya dalam mendukung terciptanya pelayanan keimigrasian yang transparan, cepat, aman dan akuntabel.

Penerapan model *Balance Scorecard* yang disesuaikan untuk mengukur kinerja pelayanan keimigrasian dengan kartu (*smart card*) SAPHIRE di Bandara Soekarno-Hatta dengan pendekatan empat perspektif: pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan dan pembelajaran, serta keuangan dapat dilihat dalam gambar 1–2 berikut ini:

Gambar 1–2

Model Analisis Pengukuran Kinerja Pelayanan Keimigrasian SAPHIRE dengan Balance Scorecard



(Sumber: Kaplan dan Norton, Menerapkan Strategi Menjadi Aksi: *Balance Scorecard*, Jakarta: Erlangga, 2000)

Dari model analisis tersebut dapat dilihat bahwa pelayanan keimigrasian dengan menggunakan kartu (*smart card*) SAPHIRE berbasis biometrik dan pemindai mata (*iris scan*) merupakan penjabaran dari visi dan misi Imigrasi, yang antara lain adalah memberikan pelayanan yang cepat dan kemudahan yang berkualitas kepada masyarakat. Pengukuran kinerja pelayanan keimigrasian dengan model *Balance Scorecard* terhadap pengelolaan SAPHIRE oleh Kantor Imigrasi Soekarno Hatta dan PT. Angkasa Pura Shiphol akan diukur melalui pendekatan empat perspektif tersebut.

3. Pertanyaan Penelitian.

Berdasarkan latar belakang masalah dan pokok permasalahan tersebut, maka masalah penelitian dapat dirumuskan melalui pertanyaan "Bagaimana kinerja pelayanan keimigrasian dengan kartu SHAPIRE di Bandara Soekarno Hatta diukur dengan menggunakan model *Balanced Scorecard* dengan pendekatan empat perspektifnya tersebut (diukur melalui kepuasan pelanggan, proses bisnis internal, kepuasan pegawai, dan keuangan)?"

4. Tujuan Penelitian.

Penelitian ini bertujuan untuk mengukur kinerja pelayanan keimigrasian dengan menggunakan kartu (*smart card*) SAPHIRE di Bandara Soekarno-Hatta dilihat dari perspektif kepuasan pelanggan, proses bisnis internal, pertumbuhan dan pembelajaran SDM, serta keuangan.

5. Signifikansi Penelitian.

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan, manfaat atau signifikansi tertentu, minimal sebagai berikut:

1. Secara teoretis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya studi tentang kualitas pelayanan keimigrasian yang terkait dengan ketahanan nasional.

2. Secara praktis dapat dijadikan masukan bagi Direktorat Jenderal Imigrasi dan pengelola *Saphire* di Bandara Soekarno Hatta, sehingga dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan untuk meningkatkan kualitas pelayanannya.

6. Sistematika Penulisan.

Secara sederhana, tesis ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

- Bab I, Pendahuluan. Bab ini berisi mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.
- Bab II, Gambaran Umum Kantor Imigrasi Bandara Soekarno-Hatta dan Pelayanan SAPHIRE oleh PT. Angkasa Pura Schiphol selaku pengelola program layanan.
- Bab III, Kerangka Teori. Pada bab ini diuraikan tentang teori-teori dan konsep-konsep yang relevan dengan topik penelitian, yaitu teori dan konsep tentang pengukuran kinerja pelayanan dengan menggunakan *balance scorecard*, teori dan konsep pelayanan dan kualitas pelayanan. .
- Bab IV, Metode Penelitian. Pada bab ini disajikan uraian tentang pendekatan penelitian, populasi dan sampel, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.
- Bab V, Analisis dan Pembahasan. Pada bab ini akan dibahas aspek kepuasan pelanggan, proses bisnis internal, kepuasan pegawai dalam pembelajaran dan pertumbuhan SDM, serta keuangan.
- Bab VI, Simpulan dan Saran. Sebagai bab terakhir atau penutup, di bagian ini disajikan simpulan penting dari hasil penelitian berikut rekomendasi-rekomendasi yang relevan.