

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Direktorat Jenderal Imigrasi (Ditjenim) merupakan salah satu unit eselon utama yang berada di bawah Departemen Hukum dan HAM. Tanggung jawab sebagai koordinator pelaksanaan kebijakan dan pengawasan terhadap unit pelaksana teknis berada pada Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM. Kantor Imigrasi adalah salah satu unit pelaksana teknis yang berperan menjalankan fungsi-fungsi teknis yang digariskan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi dan kedudukannya berada di bawah pengawasan Kantor Wilayah (Keputusan Menteri Kehakiman RI No.M.03-PR.07.10 Tahun 1992 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Kehakiman).

Landasan operasional Direktorat Jenderal Imigrasi (Ditjenim) adalah Undang-undang No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Di dalamnya dinyatakan bahwa Imigrasi memiliki fungsi pelayanan masyarakat, penegakan hukum, *security* negara dan fasilitator pembangunan ekonomi. Fungsi-fungsi tersebut untuk dapat dijalankan dengan baik dalam rangka menghadapi era globalisasi menuju pasar bebas dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin pesat, maka Ditjenim perlu melakukan adaptasi. Salah satu bentuk adaptasi yang dilakukan Ditjenim adalah upaya peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat, baik di dalam negeri maupun di luar negeri secara terus menerus. Oleh karena itu, perlu diimplementasikan teknologi informasi dalam fungsi keimigrasian untuk membangun sistem informasi dalam rangka mencapai optimalisasi *performance* Imigrasi secara efektif, efisien dan profesional.

Peningkatan pelayanan di bidang keimigrasian diharapkan dapat memenuhi aspirasi masyarakat yang menuntut adanya perbaikan kinerja pelayanan. Transparansi dan akuntabilitas juga merupakan keinginan segenap *stakeholder*. Hal ini berarti, peningkatan kualitas pelayanan di bidang keimigrasian selain merupakan upaya yang berfokus untuk mencegah dan mengurangi setiap potensi

ancaman yang timbul dari lalulintas orang antar negara, juga untuk mewujudkan prinsip-prinsip *good governance* dengan mengedepankan transparansi (*transparancy*), supremasi hukum melalui penegakan hukum (*rule of law*) dan akuntabilitas (*accountability*) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat .

Dalam risalah diskusi panel hari Bakti Imigrasi yang ke-56, serta menindak lanjuti kebijakan Presiden yang akan mengambil langkah tegas untuk memperbaiki kinerja Imigrasi, Ditjenim menyatakan bahwa Imigrasi kini sedang berupaya mewujudkan pelayanan yang mencerminkan *good governance*, bukan kondisi yang berbelit-belit dan tidak memiliki petunjuk yang jelas, yang akan menyebabkan terjadinya praktik ilegal, terutama untuk menghindari kerumitan prosedur pengurusan. Apabila hal ini dibiarkan, maka akan membentuk citra buruk terhadap instansi pemerintah, dan bahkan dapat memberikan peluang tumbuhnya praktik – praktik ilegal yang sulit dihindari. Lebih lanjut, kondisi demikian, akan merugikan masyarakat, karena harus mengeluarkan biaya tambahan yang tidak jelas dan jumlahnya tidak sedikit (*Buku Kumpulan Peraturan Keimigrasian 2006 : 948*).

Praktek-praktek semacam itu dapat dikurangi dengan adanya perubahan pelayanan yang menggunakan teknologi yang dapat menciptakan peningkatan pelayanan pemberian izin keimigrasian. Salah satu pelayanan izin keimigrasian yang diperbaiki adalah pemberian izin tinggal terbatas berupa Kartu izin tinggal terbatas (KITAS) secara individu bagi warga negara asing yang tinggal sementara.

Penggunaan teknologi informasi dalam pelayanan keimigrasian di Unit Pelayanan Teknis, seperti di Kantor Imigrasi Klas I Khusus Soekarno-Hatta, telah dimulai sejak bulan Agustus 2006. Penggunaan teknologi ini merupakan salah satu kriteria pelayanan keimigrasian yang baik untuk mewujudkan pelayanan prima, sesuai dengan Pedoman Tata Laksana Pelayanan Umum (KEP. MENPAN No. 1/1993) yang disebutkan bahwa pelayanan kepada masyarakat merupakan rangkaian kegiatan terpadu yang bersifat sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar, dan terjangkau.

Sebagian besar teknologi dimasukkan dalam organisasi yang sudah ada (komputer diberikan kepada para pegawai dan manajer) sebagai alat untuk meningkatkan kecepatan dan efisiensi bagian-bagian proses produksi yang

dijadikan rutin (*routinized*). Namun banyak analis menemukan bahwa banyak organisasi mungkin memerlukan perancangan ulang (*redesigning*) untuk memperoleh manfaat teknologi dan kemampuannya untuk mengintegrasikan proses produksi (Ronfeldt, 1992:8).

Proses perizinan keimigrasian kepada orang asing ini merupakan muara dari proses - proses lintas instansi. Orang-orang asing (*individual*) yang dapat memperoleh pelayanan izin tinggal terbatas yang berupa KITAS antara lain para penanam modal (*investor*), tenaga kerja ahli, pelajar dan lain-lain. Izin tinggal terbatas diberikan atas dasar visa tinggal terbatas atas kuasa Ditjenim melalui perwakilan RI di luar negeri. Visa tersebut diberikan atas dasar persetujuan instansi terkait. Misalnya untuk investor, rekomendasi dikeluarkan oleh BKPM, untuk tenaga ahli dikeluarkan oleh Departemen Tenaga Kerja, untuk pelajar dan mahasiswa dikeluarkan Departemen Pendidikan Nasional.

Dalam mewujudkan pencapaian produktivitas dan efisiensi pelayanan keimigrasian, diperlukan suatu sistem yang terintegrasi dalam *e-office* keimigrasian, sehingga pemberian pelayanan keimigrasian serta pengumpulan dan pengolahan data dapat dilakukan secara lebih efisien, transparan, tertib, cepat, mudah, terpadu dan aman. Sistem *e-office* dibangun oleh Imigrasi juga dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan pemberian visa, izin tinggal (*kunjungan, sementara dan tetap*), surat keterangan keimigrasian (*SKIM*), pada warga negara asing dan surat keterangan kewarga negaraan ganda untuk anak-anak dari perkawinan campuran antara warga negara asing dengan warga negara Indonesia. Sistem ini direncanakan akan mengintegrasikan seluruh kantor wilayah dan unit pelaksana teknis di bawah Ditjenim (Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia No.M.HH-04.OT.03.01 Tahun 2008 tentang Pedoman Umum Penerapan *E-office* Keimigrasian).

Penerapan sistem *e-office* keimigrasian bermanfaat untuk memperoleh informasi yang akurat berkaitan dengan pelayanan maupun pengawasan keimigrasian, serta menunjang administrasi keimigrasian sehingga terwujud standarisasi prosedur dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsi keimigrasian. Sejak bulan Juni 2008, pelayanan pemberian izin tinggal terbatas yang berupa kartu izin tinggal terbatas (*KITAS*), untuk warga negara asing yang tinggal

sementara di wilayah hukum Kantor Imigrasi Klas I Khusus Soekarno – Hatta, dilakukan secara sistem mikroelektronika (*e-office*).

Implementasi sistem tersebut mengakibatkan perubahan cara kerja pelayanan dari yang sebelumnya manual *computerized* menjadi sistem *online*. Sistem manual *computerized* yang dimaksud di sini adalah bahwa proses pengelolaan data telah dilakukan dengan menggunakan komputer, namun tidak terkoneksi dengan sistem yang lebih besar. Komputer-komputer pada unit pelayanan teknis menyimpan data lokal saja (*local area network*), sedangkan sistem *online* yang dimaksud adalah sebuah sistem yang terintegrasi. Komputer terkoneksi dengan pusat data yang terletak di Ditjenim, dan saling terkoneksi dengan data-data pada kantor-kantor unit pelayanan teknis, seperti Kantor Imigrasi dan Kantor Wilayah. Komunikasi antar unit pelaksana teknis (Kantor Imigrasi dengan Kantor Wilayah) dan antara unit pelaksana teknis dengan pusat data (Ditjenim) dapat dilakukan dengan menggunakan koneksi internet (antar jaringan). Dalam praktek pelayanan, sistem baru ini memerlukan adaptasi cara kerja. Garis besar proses pelayanan pemberian izin tinggal terbatas yang berupa KITAS baru pada sistem lama adalah data manual (kertas) bergerak dari loket ke bagian-bagian terkait secara berurutan, untuk memperoleh persetujuan dari pejabat-pejabat yang berwenang, dan selanjutnya bila persetujuan telah lengkap diberikan, KITAS dicetak dan diserahkan kepada pemohon. Dalam sistem *e-office* data pemohon di loket dimasukkan dalam sistem komputer untuk selanjutnya secara serentak disebarluaskan ke seluruh bagian secara digital oleh sistem untuk memperoleh persetujuan dari para pejabat yang berwenang. Data kertas tetap bergerak seperti pada sistem manual.

Sementara garis besar proses pelayanan manual perpanjangan izin tinggal terbatas (KITAS) sama dengan pemberian izin tinggal terbatas baru. Tetapi, setelah disetujui oleh Kantor Imigrasi, masih memerlukan persetujuan Kantor Wilayah pada Divisi Bidang Keimigrasian untuk perpanjangan tahun pertama dan kedua, sedangkan untuk perpanjangan tahun ketiga sampai perpanjangan tahun ke lima memerlukan persetujuan Ditjenim. Dalam sistem *e-office* persetujuan perpanjangan dari Kantor Wilayah, dan dari Ditjenim dapat

diajukan dari Kantor Imigrasi secara *online*. Akan tetapi surat-menyurat manual tetap dilakukan.

Proses komunikasi antar kantor pelayanan dan dengan Ditjenim pada sistem manual menggunakan surat. Pada sistem *e-office* telah menggunakan komunikasi internet. Proses komunikasi ini cukup praktis. Bila sebuah data telah dimasukkan secara terformat dalam sistem, maka dapat diakses untuk memperoleh persetujuan oleh pihak lain dengan segera. Sebaliknya, persetujuan yang dimasukkan dalam sistem juga dapat diketahui dengan cepat. Namun, dalam sistem baru ini komunikasi surat dalam proses pelayanan tetap dilakukan.

Penggunaan data surat kertas pada proses-proses yang telah dapat dilakukan secara *online* disebabkan adanya keragu-raguan kekuatan hukum data digital. Hal ini disebabkan pelayanan yang diberikan pada orang asing bersifat perizinan yang mempunyai keterkaitan dan konsekuensi hukum yang besar baik bagi pemohon maupun pemberi pelayanan. Oleh karena itu, diperlukan dokumen surat yang menggunakan tanda tangan asli, sehingga memiliki kekuatan hukum yang tidak diragukan. Sampai saat ini kekuatan hukum tanda tangan elektronik sebagai bentuk data digital (*digital signature*) masih merupakan kontroversi (www.hukumonline.com/detail.asp?id=2100&cl=berita).

Sistem *e-office* yang diimplementasikan pada Kantor Imigrasi juga memiliki kemampuan untuk menyimpan dan mengkomunikasikan data biometrik, yaitu jenis data yang memuat data diri seseorang untuk foto, sidik jari, dan tanda tangan. Jenis data ini digunakan untuk memperkuat identitas seseorang dengan ciri biologis yang melekat pada tubuh individu tertentu. Jenis data ini penting untuk mencegah penggantian identitas seseorang secara tidak sah.

Peningkatan sistem menjadi *e-office* juga meningkatkan kualitas keamanan bagi pemegang dokumen. Perubahan secara ilegal pada dokumen yang diterbitkan Imigrasi dapat segera diketahui. Pencegahan penyalahgunaan dokumen menjadi lebih kuat. Dengan demikian rasa aman bagi pemegang dokumen juga meningkat. Selain tingkat keamanan, *e-office* juga memungkinkan meningkatkan proses pelayanan, karena prosesnya dimungkinkan menjadi lebih efisien, efektif dan profesional.

Implementasi *e-office* melibatkan penggunaan komputer dengan efektif, efisien dan profesional. Untuk itu diperlukan pegawai yang mampu mengoperasikan dan menguasai alat-alat itu dengan baik. Kompetensi pegawai menjadi kritis, karena hampir pada semua proses, mulai dari cara memasukkan data (*data entry*), proses pengiriman, dan persetujuan menggunakan proses digital. Kesalahan pada satu lini dapat mengakibatkan terhambatnya keseluruhan proses. Proses pemindaian dan pengambilan data biometrik sering mengalami kegagalan. Hal ini berdampak pada pengulangan proses pengambilan data yang pada akhirnya memperlambat keseluruhan proses.

Selanjutnya setelah data berhasil dimasukkan dalam sistem, maka disebarluaskan pada pihak terkait. Proses ini mengandalkan kecepatan respon dan kapasitas sistem komunikasi antar jaringan komputer. Apabila beban komunikasi tinggi, maka respon sistem akan menjadi lambat. Hal ini karena keterbatasan kemampuan kanal-kanal sistem komunikasi antar jaringan kurang dapat mengakomodasi beban kerja yang diperlukan.

Rondfelt (1992:8), menyatakan bahwa walaupun telah terjadi perubahan dalam teori dan praktek, teknologi baru masih jauh dari yang dijanjikan untuk suatu urusan (*bussiness*). Selain "*office of the future*" yang tanpa kertas, hanya sekitar satu persen informasi suatu urusan (*bussiness*) yang disimpan dalam format elektronik. Teknologi sejauh ini hanya membawa sedikit efek positif pada efisiensi dan produktivitas, dan secara luas terjadi "paradok produktivitas komputer", komputer terlihat di mana-mana namun statistik produktivitas tidak banyak berubah. Ini bukan berarti bahwa teknologi tidak dapat memberikan apa yang dijanjikan. Permasalahan bukan hanya pada teknologi, namun juga pada fakta bahwa organisasi-organisasi masih mempelajari bagaimana menyerap dan menggunakannya.

Dalam pelaksanaan sistem *e-office*, bila terjadi permasalahan, maka diperlukan solusi. Kompetensi pegawai yang menjalankan sistem, terutama untuk membuat solusi karena timbulnya hambatan teknis sangat diperlukan. Kemampuan membuat solusi atas permasalahan yang timbul akan menjadi sangat penting dalam kesuksesan memberikan pelayanan secara keseluruhan.

Pada kenyataannya, pemberlakuan sistem *e-office* dalam pelayanan pemberian izin tinggal terbatas (Kitas), untuk warga negara asing belum maksimal memberikan kontribusi yang bermakna dalam pelayanan tersebut. Bahkan dalam beberapa kasus, pemberlakuan *e-office* justru menyebabkan proses pelayanan berjalan lebih lambat, tidak tepat waktu dan kering sentuhan empati. Hal ini mengindikasikan pemberlakuan *e-office* kurang dapat meningkatkan kualitas pelayanan izin tinggal terbatas yang berimplikasi pada pelayanan secara holistik jauh dari pelayanan prima. Indikasi kecenderungan pelayanan menjadi lebih lambat dan banyak timbul hambatan atau permasalahan terlihat misalnya pada tanggal 17 Juni 2008 sampai tanggal 19 Juni 2008, sistem tidak berfungsi, sehingga proses pelayanan Kitas baru maupun perpanjangan tertunda. Tabel-tabel berikut ini menunjukkan perbandingan proses pelayanan Kitas sebelum dan sesudah implementasi sistem *e-office*:

Tabel 1.1.

Tabel Proses Pelayanan Kitas Baru

waktu	Manual	<i>e-office</i>
1 hari	30%	
2 hari	50%	10%
3 hari	20%	80%
4 hari		10%

Sumber: buku register periode April sampai Juli.

Di sini tampak bahwa pada periode bulan April sampai Mei, di mana proses masih menggunakan sistem manual, 30% pelayanan Kitas baru dapat diselesaikan dalam 1 hari kerja. Pada periode Juni sampai Juli saat sistem *e-office* mulai berlaku, tidak ada pelayanan Kitas baru yang selesai dalam 1 hari kerja. Proses pelayanan pada periode yang sama, yang dapat diselesaikan dalam 2 hari kerja sebanyak 50% dan sisanya dapat diselesaikan dalam 3 hari kerja, ketika sistem manual masih berlaku. Pada periode yang sama untuk sistem *e-office*, pelayanan Kitas baru sebagian besar (80%) diselesaikan dalam 3 hari dan sisanya (10%) memerlukan 4 hari kerja untuk diselesaikan.

Tabel 1.2.

Tabel Proses Pelayanan Perpanjangan KITAS

waktu	Manual	<i>e-office</i>
1 s/d 10 hari	70%	60%
11 s/d 20 hari	20%	30%
21 s/d 30 hari	10%	10%

Sumber: buku register periode April sampai Juli.

Demikian juga halnya dengan pelayanan proses perpanjangan KITAS. Proses yang dapat diselesaikan dalam 10 hari pada saat sistem manual masih berlaku sebanyak 70%, menjadi 60% pada saat sistem *e-office* berlaku.

Hal ini diakibatkan oleh penggunaan teknologi, yang tidak selamanya dapat berjalan lancar sesuai harapan, juga kurangnya pemahaman dan keterlibatan pegawai dalam bidang teknologi informasi dan komunikasi (Laporan Kegiatan Pengembangan Teknologi Informasi dan Mikro Elektronika (*E-Office*) Direktorat Jendral Imigrasi 2008 : 28). Artinya, pihak Imigrasi belum dapat memenuhi standar pelayanan sesuai kualifikasi yang telah ditetapkan. Secara teoritik, berdasarkan model kualitas pelayanan yang dikembangkan oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990: 89), kesenjangan tersebut berada pada kesenjangan atau *Gap 3*, yaitu kesenjangan penyelenggaraan pelayanan (*the services performance gap*). Terjadinya *Gap 3* dipicu oleh beberapa faktor penting, antara lain: adanya ketidak-jelasan peran, konflik peran, tidak cocoknya karakteristik pekerja dengan pekerjaan, tidak cocoknya teknologi dengan karakteristik pekerjaan, tidak tepatnya sistem pengendalian pengawasan, lemahnya kewenangan yang dimiliki (*perceived control*), dan lemahnya kerjasama tim.

Bagi pengguna layanan (pemohon) izin tinggal terbatas hal-hal ini menimbulkan kekecewaan dan keluhan. Misalnya pada proses-proses yang perlu dihadiri secara langsung oleh pemohon, seperti proses pengambilan foto dan sidik jari biometrik, bila muncul hambatan teknis seperti sistem tidak berfungsi, atau kegagalan pemindaian, maka pemohon harus mengulang kembali proses-proses itu. Akibatnya pemohon harus berulang-ulang datang ke kantor Imigrasi, yang berarti menyita waktu dan biaya pemohon tersebut.

Pelayanan prima dapat diwujudkan dengan cara dioptimalkan terlebih dahulu faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kesenjangan antara penyelenggaraan pelayanan dengan spesifikasi kualitas pelayanan yang telah ditetapkan. Berdasarkan uraian di atas, maka perlu untuk dianalisis faktor-faktor penyebab munculnya kesenjangan penyelenggaraan pelayanan pemberian izin tinggal terbatas (KITAS) bagi warga negara asing di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno-Hatta.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian ini sebagai berikut:

1. Faktor-faktor apa yang menyebabkan munculnya kesenjangan penyelenggaraan pelayanan pemberian izin tinggal terbatas (KITAS) bagi warga negara asing di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno – Hatta?
2. Faktor-faktor mana yang paling dominan dari faktor-faktor penyebab munculnya kesenjangan penyelenggaraan pelayanan pemberian izin tinggal terbatas (KITAS) bagi warga negara asing di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno – Hatta?

C. Tujuan dan Signifikansi Penelitian.

1. Tujuan Penelitian

Bertolak dari pokok permasalahan di atas, maka tujuan dari penelitian adalah:

1. Menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan munculnya kesenjangan penyelenggaraan pelayanan pemberian izin tinggal terbatas (KITAS) bagi warga negara asing di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno – Hatta.
2. Menjelaskan faktor-faktor yang paling dominan dari faktor-faktor penyebab kesenjangan penyelenggaraan pelayanan pelayanan pemberian izin tinggal terbatas (KITAS) bagi warga negara asing di Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Soekarno – Hatta.

2. Signifikansi Penelitian

1. Secara Akademis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya studi tentang kualitas pelayanan keimigrasian yang terkait dengan fungsi Imigrasi sebagai fasilitator pembangunan.
2. Secara Praktis, hasil penelitian ini diharapkan berkontribusi dalam pengembangan implementasi pelayanan pemberian izin tinggal terbatas (KITAS) dengan mendayagunakan teknologi informatika (*e-office*) pada jajaran Ditjenim.

D. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada tesis ini disusun sebagai berikut :

- Bab I Pendahuluan, berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian serta sistematika penulisan.
- Bab II Tinjauan Literatur. Menjelaskan konsep dan teori yang digunakan untuk menganalisis faktor-faktor penyebab munculnya kesenjangan penyelenggaraan pelayanan pemberian izin tinggal terbatas (KITAS) bagi warga negara asing di Kantor Imigrasi Klas I Khusus Soekarno – Hatta, yang meliputi konsep-konsep dan teori-teori Administrasi Negara, Pelayanan Publik dan Kualitas Pelayanan.
- Bab III Metode Penelitian. Pada bab ini dijelaskan tentang metode penelitian yang terdiri dari pendekatan dan jenis penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel penelitian, uji validitas dan reliabilitas, teknik analisis data, dan keterbatasan penelitian.
- Bab IV Gambaran umum objek penelitian dan Analisis. Pada bab ini dijelaskan tentang Gambaran umum objek penelitian. Analisis penelitian berisi hasil temuan pada proses pelayanan izin tinggal terbatas pada Kantor Imigrasi Klas I Khusus Soekarno – Hatta dan hubungannya dengan konsep teori yang digunakan, serta hasil pengolahan data.
- Bab V Simpulan dan Saran, berisi kesimpulan dari hasil penelitian yang diperoleh, serta saran yang berupa jawaban konkrit yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan.