

## BAB II

### GAMBARAN UMUM

#### PELAYANAN PASPOR BERBASIS BIOMETRIK

##### A. Keimigrasian

Sebelum melangkah lebih jauh dengan tugas pelayanan paspor yang merupakan domain keimigrasian, ada baiknya kita tinjau dulu posisi keimigrasian dalam tata pemerintahan kita. Hal ini penting untuk disampaikan dengan harapan akan diperoleh suatu kejelasan di manakah posisi keimigrasian yang sebenarnya itu berada. Sehubungan dengan itu, dalam ilmu pengetahuan hukum dikenal istilah pembidangan hukum, yang secara khusus membagi dikotomi hukum menurut fungsinya<sup>22</sup>). Dalam praktiknya fungsi-fungsi tersebut dijabarkan ke dalam bidang hukum material, bidang hukum formil dan bidang hukum hubungan antara tata hukum.

Dalam pembidangan fungsi-fungsi dimaksud, lebih lanjut diuraikan bahwa bidang hukum materiil itu mencakup hukum negara, hukum perdata dan hukum pidana. Yang termasuk dalam hukum negara itu sendiri terdiri dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Di mana hukum administrasi negara *merupakan* hukum yang mengatur tata cara menjalankan pemerintahan atau administrasi negara serta mengatur hubungan antara aparatur administrasi negara dan masyarakat.

Sementara itu keimigrasian yang diartikan sebagai hal ikhwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia dan pengawasan orang asing di wilayah Republik Indonesia<sup>23</sup>. Dari batasan ini mengisyaratkan bahwa ruang lingkup keimigrasian akan mencakup pengaturan, penyelenggaraan kelaur/masuk orang dari dan ke dalam wilayah Indonesia, pengawasan orang asing terhadap keberadaan dan kegiatannya selama di wilayah negara kita.

Selaras dengan dua pengertian dimaksud, maka hukum keimigrasian dapat dimasukkan atau menjadi bagian dari hukum administrasi, demikian disebutkan oleh Bagir Manan dalam makalahnya yang berjudul "Hukum Keimigrasian Dalam Sistem Hukum Nasional, makalah disampaikan dalam rapat kerja nasional keimigrasian, Jakarta, 14 Januari 2000, yang secara tegas menyatakan" sebagai jabatan yang menjalankan fungsi administrasi negara maka ketentuan-ketentuan hukum

---

<sup>22</sup> A. Ridwan Halim, dalam Iman Santoso, Perspektif Imigrasi dalam pembangunan ekonomi dan ketahanan bangsa, Universitas Indonesia Press, 2004, hal 39

<sup>23</sup> UU. No. 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian pasal 1

keimigrasin adalah merupakan ketentuan hukum administrasi negara. Oleh karena itu harus tunduk pada pengertian-pengertian dan asas-asas hukum administrasi negara”, demikian dirujuk oleh Iman Santoso dalam karyanya *Perspektif Imigrasi dalam pembangunan ekonomi dan ketahanan bangsa*, Universitas Indonesia<sup>24</sup>.

Sehubungan dengan dikelompokkannya hukum keimigrasian dalam ranah hukum administrasi negara, maka hukum keimigrasian harus mengikuti dan tunduk pada asas-asas dan kaidah hukum administrasi negara. Dimana intisari dari hukum administrasi negara itu sendiri mengatur dua hal pokok yaitu: pertama mengatur tata cara administrasi negara (yang diperkenankan atau diwajibkan) yang mencampuri kehidupan masyarakat. Dan kedua mengatur tata cara melindungi masyarakat dari pelanggaran hak-haknya. Untuk itu, setiap implementasi peran keimigrasian yang mencakup aspek pelayanan, penegakan hukum keimigrasian dan fungsi keamanan, diharapkan bertumpu kepada asas-asas penyelenggaraan administrasi yang baik dan asas legalitas<sup>25</sup>).

### **A. 1. Tugas Pelayanan**

Pelayanan keimigrasian ditujukan kepada orang yang akan melakukan perjalanan baik ke dalam maupun ke luar wilayah negara kita. Dalam hal ini tugas pelayanan dapat digolongkan kepada dua kelompok besar yaitu pelayanan kepada Warga Negara Indonesia dan Warga Negara Asing. Kedua arah pelayanan diisyaratkan diberikan hak yang sama dalam memperoleh layanan dari aparat keimigrasian untuk memasuki atau keluar wilayah negara kita.

Pelayanan kepada Warga Negara Indonesia diberikan dengan tujuan bahwa seorang Warga Negara Indonesia yang melakukan perjalanan atau melintasi batas teritorial negara kita telah memiliki identitas yang sah atau yang kita kenal sebagai Surat Perjalanan Republik Indonesia<sup>26</sup>. Dalam hal ini pelayanan dapat berupa pemberian paspor atau pemberian surat perjalanan laksana paspor maupun pas lintas batas. Untuk itu ketika mereka sampai di negara tujuan diharapkan tidak akan

---

<sup>24</sup> Bagir Manan dalam makalahnya yang berjudul ”Hukum keimigrasin dalam sistem hukum nasional”, makalah disampaikan dalam rapat kerja nasional keimigrasian, Jakarta, 14 Januari 2000 hlm. 7. dalam Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi dalam pembangunan ekonomi dan ketahanan bangsa*, Universitas Indonesia Pres, 2004, hal 41

<sup>25</sup> Iman Santoso, *Ibid*, Hal. 42

<sup>26</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1994 tentang Surat Perjalanan Republik Indonesia, Republik Indonesia, 1994

memperoleh kesulitan-kesulitan yang berarti. Sehingga yang menjadi tujuan dari perjalanan dimaksud dapat dicapai. Pada hakekatnya proses pelayanan inilah yang sangat menentukan legalitas seseorang itu berhal atau tidak untuk memegang atau memperoleh Surat Perjalanan Republik Indonesia, misalnya paspor.

Dalam pandangan awam, pemberian paspor itu nampaknya begitu mudah. Padahal kalau kita cermati, tidak sesederhana pandangan awam dimaksud. Orang yang telah memenuhi persyaratan administratif tidak dengan sendirinya dapat diberikan paspor atau surat perjalananan lainnya. Diisyaratkan masih untuk memenuhi persyaratan lainnya yang tidak terlepas dari kepentingan nasional.

Sebagaimana kita ketahui paspor adalah dokumen negara yang diberikan kepada seseorang. Untuk itu, sebagai dokumen negara tentunya melekat disana hak dan kewajiban baik negara maupun bagi pemegangnya. Selaras dengan asas lgalitas menjadi kewajiban negara untuk memberikan perlindungan kepada pemegangnya. Hal ini merupakan manisfestasi dari konvensi mentevideo tetang hak dan kewajiban negara. Sementara bagi individu sebagai pemegangnya merupakan data otentik bahwa yang bersangkutan telah memenuhi persyaratan dan berhak untuk memperoleh paspor.

Menyimak akan sangat vitalnya pemegang paspor, sehingga dalam implementasinya juga menuntut prinsip kehati-hatian bagi institusi yang diberikan kewenangan untuk mengeluarkan paspor. Perlu ditambahkan di sini, kebijakan pengelauran paspor tidak hanya oleh Departemen Hukum dan hak Asasi Manusia dalam hal ini Direktorat Jenderal Imgirasi, melainkan terdapat institusi lain yang diberikan kewenangan untuk menerbitkan atau memberikan layanan paspor. Sebut saja Departemen Agama, mengeluarkan paspor untuk kepentingan umat muslim khususnya ibadah haji, Derpatemen Luar Negeri untuk paspor Dinas.

Untuk dua jenis paspor yang terakhir niscaya dalam implementasinya tidak serumit paspor yang dikeluarkan oleh kantor Imgirasi. Mengapa? Karena paspor yang dikeluarkan oleh kedua institusi dimaksud telah melalui berbagai saringan. Paspor dinas, misalnya, tentunya pihak yang diberikan paspor telah terikat oleh suatu institusi tertentu, sehingga administrasi penunjangnya relatif lengkap. Demikian pula untuk paspor haji, tidak tertutup kemungkinan dalam hal ini telah terjadi pengelempokan atau pengklasifikasian, yaitu khusus bagi warga negara kita yang muslim atau muslimat.

Berbeda dengan jenis paspor biasa yang dikeluarkan oleh jajaran keimigrasian atau Kantor Imigrasi. Semua warga negara yang telah memenuhi syarat diisyaratkan dapat diberikan pelayanan paspor. Namun dalam kenyataannya tidak sesederhana statemen dimaksud. Untuk itu cukup banyak aspek yang dijadikan bahan pertimbangan ketika Pejabat Imigrasi dalam memutuskan atau meloloskan memberikan paspor kepada seseorang.

Salah satu dasar utama dalam pemberian paspor adalah kewarganegaraan, baik itu Warga Negara Indonesia maupun Warga Negara Asing. Kewarganegaraan seseoranglah yang menentukan dapat tidaknya seseorang itu memperoleh paspor. Hal inilah yang menjadi titik rawan bagi aparatur keimigrasian. Aparatur keimigrasian akan berhadapan dengan operasionalisasi kewarganegaraan seseorang melalui keabsahan kartu tanda penduduk yang merupakan identitas seseorang yang menerangkan bahwa bagi pemegangnya adalah warga negara Indonesia. Sedang bagi Warga Negara Asing (orang asing) telah memenuhi beberapa persyaratan yang telah ditentukan.

Manakala aparatur keimigrasian hanya mempedomani ketentuan formal, dimaksud, niscaya dalam pemberian paspor tidak banyak mengalami kesulitan. Namun siapa yang mampu menjamin bahwa pemegang paspor dimaksud benar-benar warga negara Indonesia? Dan apakah tidak tertutup kemungkinan dari pihak-pihak tertentu yang akan menyalahgunakan paspor negara kita?

Bukan rahasia, bahwa untuk memperoleh selebar kartu tanda penduduk di negara kita ini tidaklah sulit. Sebagai contoh, pemerintah DKI Jakarta telah menyatakan sebagai wilayah tertutup bagi kaum pendatang. Namun larangan dimaksud tidaklah merupakan halangan bagi masyarakat yang akan masuk ke DKI Jakarta. Dan faktanya, setiap tahun mengalami penambahan jumlah penduduk yang tidak sedikit. Tidak sampai mengeluarkan uang hingga ratusan ribu rupiah, seseorang dapat memperoleh kartu tanda penduduk suatu daerah tertentu.

Kerawanan inilah yang perlu diperhatikan oleh pejabat imigrasi dalam pelaksanaan tugasnya. Pentingnya pemahaman kewarganegaraan seseorang merupakan hal yang teramat penting. Apakah seseorang termasuk warganegara kita atau orang asing akan membawa konsekuensi besar sekali. Dalam kondisi yang demikian, hubungan antara negara dan perseorangan yang lebih nyata adalah status kewarganegaraan. Lebih-lebih dalam suasana hubungan antara perseorangan, maka

dalam bidang publik ini terasa betapa penting status kewarganegaraan<sup>27</sup>. Untuk itu hukum seseorang warganegara mengenai status, hak, dan kewenangan tetap akan melekat kepadanya dimanapun ia berada. Juga ketika yang bersangkutan berada di luar negeri, maka akan tetap dapat berlakukan yurisdiksi nasional kepadanya<sup>28</sup>. Sehingga status kewarganegaraannya seseorang menjadi isu yang sangat mendasar dalam menentukan status kewarganegaraannya sehubungan dengan pemberian atau pelayanan paspor. Tidak hanya berimplikasi kepada status seseorang (keperdataan seseorang), melainkan juga menyangkut kedaulatan negara. Maksudnya adalah negara memiliki kedaulatan dalam menentukan siapa saja yang dapat menjadi warganegarannya.

Prinsip kehati-hatian dalam pelayanan paspor selain hal tersebut, tidak dapat dilepaskan dari pengaruh global. Pada tata pergaulan global yang saling memiliki keterikatan, eksistensi negara kita tidak terlepas dari tata pergaulan dunia. Sebagai warga global, keikutsertaan negara kita pada penandatanganan konvensi trans organizer crime (TOC)<sup>29</sup> telah mengedepankan aspek kewaspadaan pejabat imigrasi. Sebagaimana diisyaratkan, para negara pihak diwajibkan untuk mengikuti konvensi dan protokolnya. Dalam penanganan TOC, trafficking merupakan isu central. Dimana negara peserta yang terbukti terlibat dalam kegiatan trafficking berkewajiban memenuhi ketentuan konvensi TOC beserta protokolnya yang mewajibkan untuk memberikan perlindungan kepada korban.

Operasionalisasi konvensi TOC dimaksud dalam kaitan dengan tugas keimigrasian, sangat dekat dengan otoritas pejabat imigrasi. Pejabat imigrasi memiliki kedekatan hubungan yang merupakan wilayah kerjanya dalam meloloskan seseorang untuk masuk atau keluar dari wilayah nasional. Otoritas yang dimiliki pejabat imigrasi memperoleh tantangan yang sangat besar. Apakah otoritas yang melekat pada dirinya dapat dilaksanakan dengan baik dan benar ataukah sebaliknya. Dalam hal yang demikian, aspek moralitas pejabat imigrasi menjadi salah satu instrumen penting. Ketika para pejabat imigrasi menjunjung tinggi moralitas, akan tegaklah hukum kemigrasian di negara kita. Sebaliknya jika moralitas pejabat imigrasi telah

---

<sup>27</sup> Gautama, SUDargo, Prof. Mr. DR., Warga Negara dan Orang Asing, Alumni Bandung, 1987, hal 3

<sup>28</sup> Ardhiwisastra, Yudha Bhakti, Imunitas Kedaulatan Negara di Forum Pengadilan Asing, Alumni, Bandung, Cetakan Pertama, 1999, Hal. 23-26

<sup>29</sup> Santoso, Iman, Persepektif Imigrasi dalam United Nation Against Transnational Organization Crime, Perum Percetakan Negara Republik Indonesia, 2007, Hal 340-244

terkontaminasi oleh paham hedonisme, tidak tertutup kemungkinan pejabat imigrasi sebagai tukang stempel paspor akan semakin nyata.

Kembali kepada pelayanan paspor biasa pada umumnya dilaksanakan di Kantor Imigrasi. Dimana untuk saat ini pelayanan keimigrasian dimaksud telah dapat dilayani tidak kurang dari 114 (seratus empat belas) kantor imigrasi yang tersebar di seluruh wilayah negara kita. Sedang untuk jenis layanan pemberian tanda bertolak atau masuk diberikan pada tempat-tempat pemeriksaan imigrasi, yang dalam hal ini operasionalisasinya dapat berupa pada tempat-tempat yang berbatasan langsung dengan negara tetangga maupun pada bandar udara atau pelabuhan laut. Sehingga secara garis besar tempat pemeriksaan imigrasi merupakan batas yurisdiksi nasional itu diterapkan.

Sementara itu untuk tugas pelayanan kepada warga negara asing dapat digolongkan menjadi 5 (lima) tugas pelayanan yang meliputi: pemberian dokumen keimigrasian; perpanjangan izin tinggal; perpanjangan dokumen keimigrasian, pemberian izin masuk kembali dan izin bertolak serta pemberian tanda bertolak dan masuk. Kelima tugas layanan dimaksud tentunya tidak terlepas dari politik keimigrasian. Pada satu sisi kepentingan nasional merupakan sesuatu yang mesti dijunjung tinggi. Demikian pula kepentingan warga negara asing atau orang asing juga dapat diakomodir. Maka untuk operasionalisasinya, dalam hal pemberian dokumen keimigrasian kebijakan pemberian izin tinggal terbatas, pemberian izin tinggal tetap, serta pemberian kemudahan khusus keimigrasian, tetap mengacu kepada kepentingan nasional.

Masih dalam semangat pembagunan nasional, sehingga eksistensi orang asing atau warga negara asing di negara kita masih dibutuhkan, maka layanan keimigrasian dalam hal pemberian perpanjangan dokumen keimigrasian dapat berupa pemberian izin tinggal sementara, pemberian izin tinggal tetap serta pemberian kemudahan khusus keimigrasian. Demikian pula ketika kepentingan warga negara asing atau orang asing masih berkaitan dengan kepentingan nasional, layanan keimigrasian diteruskan dengan memberikan izin masuk kembali, izin bertolak dan pemberian tanda bertolak atau masuk.

## A.2. Tugas Penegakan Hukum

Walaupun tugas keimigrasi termasuk dalam ranah hukum administrasi negara, namun dalam hal ini tidak serta menempatkan tugas keimigrasi ke dalam pelayanan semata. Juga melekat kepadanya tugas penegakan hukum yaitu hukum keimigrasian<sup>30</sup>. Hal ini disiyarakan di dalam pasal 46 Undang-undang Nomor 9 tahun 1992 tentang Keimigrasian yang operasionalisasinya diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 1994 tentang pengawasan orang asing.

Memperhatikan ketentuan dimaksud telah memposisikan pejabat imigrasi sebagai Penyidik Pegawai Negeri Sipil. Selayaknya seorang penyidik lainnya, Pejabat imigrasi diberikan wewenang untuk:

- a. mendapatkan keterangan dari masyarakat atau instansi pemerintah
- b. mendatangi tempat-tempat atau bangunan yang diduga dapat ditemukan bahan keterangan mengenai keberadaan dan kegiatan orang asing;
- c. memeriksa surat perjalanan atau dokumen keimigrasi orang asing.

Dalam menyelenggarakan tugas penegakan hukum keimigrasian, niscaya bukanlah pekerjaan yang mudah. Mereka akan bergulat dengan sifat kemanusiaan dan masyarakat dengan seperangkat nilai-nilai yang dianutnya. Manakala pejabat imigrasi dalam melaksanakan penegakan hukum keimigrasian hanya berpedoman kepada ketentuan yang normatif saja, tidak terutup kemungkinan mereka akan berbenturan dengan berbagai pihak terkait. Ambil saja contoh adanya turis-turis manca negara di pulau Bali tidak sepenuhnya mereka adalah turis. Ada diantara mereka yang melakukan usaha secara terselubung, yang menanamkan modalnya secara kecil-kecilan melalui home industri. Jika pisau bedahnya adalah ketentuan normatif hukum keimigrasian, si orang asing tentunya menyalahi perundang-undangan. Tetapi bagaimana dengan Dinas Usaha Kecil dan Menengah setempat<sup>31</sup>. Mereka inilah yang menjadi urat nadi kehidupan masyarakat pengrajin di pulau Bali dimaksud. Mereka telah menciptakan suatu kerjasama mutualisme yang saling menguntungkan, yang secara tidak langsung telah berperan menaikkan taraf hidup masyarakat setempat, namun pada sisi yang lainnya si orang asing melanggar perizinan yang mereka pegang.

<sup>30</sup> Iman Santoso, 2004, *ibid.* hal 22

<sup>31</sup> Puslitbang, Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia, Dampak pemberian izin tinggal bagi orang asing di Indonesia, tahun 2005. hal 65

Oleh karena itu menjadi demikian startegis praktik penegak hukum keimigrasian ini bagi kelangsungn hidup bangsa dan negara kita. Ketika kalkulasi antar manfaat dan mudaratnya lebih besar, pada saat itulah kebijakan penegakan hukum keimigrasian diterapkan. Mereka bekerja tidak hanya digerakkan oleh ketentuan normatif, melainkan juga dipengaruhi oleh lingkungan. Sebut saja kecepatan bertindak pejabat imigrasi dalam memfasilitasi dan pengawasan orang asing yang masuk ke Aceh ketika terjadi Tsunami. Mereka mampu bertindak cepat bagaimana mengamankan kepentingan nasional dengan secara cepat memberikan izin kepada para sukarelawan yang akan memberikan bantuan kemanusiaan kepada para korban.

Namun demikian yang perlu diwaspadai adalah penggunaan kekuasaan yang dimiliki. Sehingga kekuatiran penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan. Pejabat Imigrasi memiliki peluang yang sangat terbuka untuk menyalahgunakan kekuasaan atau kewenangan yang ada. Mereka pada satu sisi dapat menjadi penyidik pada sisi yang lainnya dapat bertindak sebagai jaksa sekaligus hakim, yaitu ketika memutuskan seseorang itu dikenakan tindakan keimigrasian. Suatu penerapan hukum keimigrasian yang dilakukan secara administratif melalui pendeportasian bagi pelanggarnya.

Untuk itulah, Iman Santoso kembali mengingatkan pentingnya pelaksanaan tugas keimigrasian dengan mendasarkan kepada asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yang mencakup berbagai asas seperti; asas persamaan perlakuan, asas dapat dipercaya, asas kepastian hukum, asas motivasi, asas larangan melampaui wewenang, asas bertindak tidak sewenang-wenang serta asas keseimbangan dan keterbukaan. Hal-hal itulah yang mesti dipedomani oleh aparatur keimigrasian. mengingat setiap tindakan yang bertentangan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan pada era reformasi diisyaratkan dapat dijadikan dasar tuntutan bagi koreksi dan pelaksanaan kewajiban hukum aparatur keimigrasian. Bahkan tuntutan ganti rugi apabila sudah tidak mungkin lagi dipulihkan

### **A.3. Fungsi Keamanan**

Sebagaimana telah disinggung di depan bahwa tugas keimigrasian berkaitan erat dengan keluar dan masuknya baik orang asing maupun Warga Negara Indonesia. Dengan demikian, tugas ini mengisyaratkan sebagai institusi terakhir yang dapat memberikan izin bahwa seseorang itu dapat atau tidak melintasi tapal batas yurisdiksi

nasional. Dalam tugas yang demikian, untuk operasionalisasinya berupa pencegahan atau penangkalan. Pencegahan diartikan sebagai upaya untuk menahan seseorang agar tidak meninggalkan wilayah Indonesia. Dan untuk penangkalan merupakan instrumen yang dapat dipergunakan untuk menghambat bahkan membatalkan kedatangan orang asing. Kedatangan orang asing yang berpotensi mengganggu keamanan nasional dapat secara dini dicegah kedatangannya untuk memasuki wilayah negara kita.

Pada fungsi inilah yang sesungguhnya merupakan salah satu fungsi yang cukup strategis. Mengingat pada era reformasi ini dan masa-masa datang merupakan fungsi banyak menerima tantangan sekaligus penyesuaian. Pergerakan umat manusia baik dalam skala ekonomi maupun skala lainnya dimungkinkan akan terus mengalami peningkatan yang diprediksikan akan berbaur dengan mobilitas kejahatan transional. Dan seiring dengan hal tersebut juga semakin berkembang isu Hak Asasi Manusia. Pergerakan manusia tentunya tidak terlepas dari isu dimaksud. Untuk itu fungsi keimigrasian dalam aspek yang demikian merupakan salah satu instrumen penting dalam upaya menunjang ketahanan nasional.

#### **A.4. Fungsi Fasilitator Pembangunan Ekonomi**

Atas ketiga fungsi dimaksud, menurut Yusril Ihza Mahendra, selaku Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia pada sambutan tertulis hari Bhakti Imigrasi ke-52 tanggal 26 Januari 2002<sup>32</sup> perlunya adanya penyesuaian fungsi keimigrasian dimaksud. Fungsi keimigrasian yang bertumpu kepada ketiga fungsi di atas, dirasakan sudah kurang sesuai lagi dengan perkembangan era global dengan muatan utama persaingan dan daya tahan bangsa.

Dalam era persaingan sudah barang tentu akan bertumpu kepada kemampuan nasional. Keunggulan yang dimiliki suatu bangsa akan sangat menentukan eksistensinya. Ketika suatu bangsa memiliki daya saing yang kuat atau tinggi, niscaya bangsa itu akan mampu bertahan bahkan memenangkan persaingan dan tetap bersanding dengan bangsa-bangsa lain di dunia ini. Dan ketika hal tersebut telah mampu capai, sangat dimungkinkan akan tercapai pula konsep ketahanan bangsa. Untuk itu sudah saatnya fungsi keimigrasian tidak hanya berkuat pada ketiga fungsi di atas, melainkan juga berfungsi sebagai fasilitator pembangunan ekonomi. Maksudnya adalah bagaimana kebijakan keimigrasian ini mampu mengikuti gerak

---

<sup>32</sup> Santoso, Iman, 2004, Ibid, hal 25

langkah pembangunan atau perkembangan ekonomi makro maupun mikro yang sedang dilaksanakan.

Seiring dengan pangharapan fungsi dimaksud, maka fungsi keimigrasian diharapkan mampu mengubah dirinya. Paradigma lama yang lebih kental untuk urusan mobilitas baik orang asing maupun warga negara Indonesia yang akan melakukan perjalanan ke luar negeri, untuk masa-masa datang dapat dilihat secara multidimensi. Maksudnya adalah fungsi keimigrasian telah ditempatkan sebagai salah satu instrumen penting dalam membawa bangsa ini pada tata pergaulan global. Untuk itu dalam operasionalisasinya agar dapat memperhatikan aspek politis, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan keamanan serta sepek kependudukan dalam lingkup nasional maupun internasional.

## **B. Kebijakan Pelayanan Paspor Berbasis Biometrik**

Sebelum mengenal lebih jauh tentang kebijakan pelayanan paspor berbasis biometrik, ada baiknya kita berkenalan dulu dengan apa itu yang disebut kebijakan public. Pentingnya pemahaman kebijakan public merupakan langkah awal dalam menilai sejauhmana kebijakan yang telah dikeluarkan oleh pemerintah itu mampu mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Sehingga bekal yang akan kita himpun dapat dengan tepat dalam mengukur atau menilainya.

Kebijakan public, pada dasarnya merupakan rangkaian dua kata yang memiliki arti yang berbeda, yaitu kebijakan dan publik. Dalam beberapa literatur, kebijakan merupakan terjemahan dari kosa kata Inggris "Policy", yang oleh Islamy<sup>33</sup> definisikan sebagai program kegiatan yang dipilih oleh seorang atau sekelompok orang dan dapat dilaksanakan serta berpengaruh terhadap sejumlah besar orang dalam rangka mencapai suatu tujuan. Irfan Islamy sampai batasan yang demikian, tidak terlepas dari penelusuran panjang yang telah dilakukannya. Beberapa penulis terdahulu yang dijadikan rujukan diantaranya, Laswell dan Kaplan yang mengartikan kebijakan sebagai suatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dan tindakan-tindakan yang terarah; Friederich yang mengartikannya sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dengan menunjukkan kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan usulan kebijaksanaan tersebut dalam rangka mencapai tujuan. Dan Anderson yang membuat

---

<sup>33</sup> Islamy, Irfan, Drs., M.PA, Kebijakan Publik, Karunika Jakarta, 1988, Hal 1.5

definisi kebijakan merupakan serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan suatu masalah tertentu.

Memperhatikan beberapa rujukan diatas, telah menuntun adanya suatu pemahaman yang mudah untuk dioperasional. Dalam hal ini kebijakan diisyaratkan sebagai serangkaian kegiatan atau program yang telah dipilih terlebih dahulu oleh seseorang atau sekelompok orang yang dapat dilaksanakan dan ditujukan untuk mencapai suatu tujuan tertentu. Walaupun demikian, pemahaman dimaksud kiranya tidak meninggalkan aspek keterpengaruhan ketika kita telah menggabungkan kata publik pada kata kebijakan. Titik focus pengaruh tidak kepada per individual, melainkan terisyaratkan kepada orang banyak (publik). Oleh karena itu tolok ukurnya adalah orang banyak. Kepentingan orang banyak menjadi salah satu rumusan atau batasan yang mesti dipenuhi.

Awal tahun 2006 Pemerintah melalui Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia telah mengeluarkan kebijakan di bidang pelayanan keimigrasian dalam rangka meningkatkan pelayanan paspor berbasis biometrik. Bahwa pelayanan yang selama ini dilayani secara manual dirasakan sudah kurang sesuai lagi dengan perkembangan lingkungan serta arus globalisasi. Disamping perkembangan teknologi informasi dan komunikasi telah membawa suatu paradigma baru dalam meningkatkan kinerja organisasi. Dan seiring dengan era globalisasi ini sangat dimungkinkan akan terjadi peningkatan mobilitas baik barang maupun manusia yang serta merta tidak meninggalkan aspek keamanan. Hal yang demikian inilah yang akhirnya menuntut insitusi keimigrasain sebagai pihak yang berkompeten terhadap arus atau mobilitas manusia untuk dapat mengantisipasi sehingga dapat memfasilitas pergerakan manusia tersebut secara cepat dan tepat.

Terkait operasionalisasi pelayanan paspor berbasis bio matrik, setidaknya terdapat dua sasaran yang hendak dicapai. Pada satu sisi untuk memberikan kemudahan dalam memberikan layanan paspor. Sedang satu sisi lainnya adalah guna menjamin keamanan paspor itu sendiri.

Dalam aspek kemudahan pelayanan, penerapan bio matrik ini membuka kesempatan kepada masyarakat seluas-luasnya dalam memperoleh pelayanan paspor. Masyarakat dapat mengurus paspor dimana ia kehendaki, yang sudah tidak terintangi

lagi oleh batas yurisdiksi kewilayahan. Misalnya seorang warga di Jakarta Timur dapat mengurus paspor di Kantor Imigrasi Jakarta Selatan. Ataupun sebaliknya.

Sementara itu dalam pendekatan aspek keamanan, maksudnya adalah bahwa dengan penerapan teknologi tersebut, diarahkan untuk meminimalisasi bahkan menghilangkan pemalsuan paspor. Dalam system ini hanya dimungkinkan satu data base tunggal yang diadopsi hasil scan sidik jari dan wajah dari para pemohon. Seseorang yang telah mengajukan permohonan pada suatu Kantor Imigrasi secara langsung telah terekam. Data-data inilah yang selanjutnya terhimpun dari seluruh kantor imigrasi di seluruh wilayah negara kita yang akhirnya membentuk data base yang berpangkalan data di Kantor Pusat yaitu Direktorat Jenderal Imigrasi. Sehingga ketika terjadi upaya seseorang untuk memperoleh paspor ganda dengan modus operandi menggunakan persyaratan yang sama, akan mudah terdeteksi. Upaya inilah yang telah dilakukan oleh sekitar 300 pemohon<sup>34</sup>).

Dengan terdeteksinya upaya orang-orang tersebut merupakan aspek keamanan dari operasionalisasi pelayanan paspor berbasis bio matrik. Dimana dengan menggunakan data base, setiap orang hanya memungkinkan memiliki satu data pribadi. Dan ketika orang tersebut berupaya dengan menggunakan identitas lain, mereka akan dengan mudah terdeteksi. Mengingat legalitas bisa atau tidaknya seseorang itu memperoleh paspor berada pada satu tangan. Untuk hal inilah faktor keamanan yang merupakan salah satu sasarnya

Sementara itu untuk aspek kemudahan, yang juga merupakan tekad jajaran keimigrasian dalam memberikan layanan terbaik kepada masyarakat, tentunya tidak terlepas dari kondisi yang ada. Bahwa masyarakat yang dilayani itu tidak statis. Demikian pula organisasi pemberi layanan tentu juga sangat dipengaruhi oleh perkembangan situasi. Oleh karena itu dalam implementasinya, tidak tertutup kemungkinan banyak variable yang mempengaruhinya.

\*\*\*\*\*

---

<sup>34</sup> Republik, Senin, 31 Juli 2006, Gandakan Paspor, 300 orang ditahan.. sudah 300 orang di tahanan pihak imigrasi Indonesia dalam dua bulan terakhir ini karena mencoba menggandakan paspor. Kasus ini terjadi sejak pemberlakuan kebijakan setiap orang bida mengambil paspor di mana pun berada tanpa tergantung pada domisili yang tertera di kartu tanda penduduk.

## **BAB III**

### **KERANGKA TEORI**

#### **A. Implementasi Kebijakan**

Dalam studi kebijakan, implementasi kebijakan menurut Wiliam Dunn<sup>35</sup> merupakan bagian dari beberapa tahapan studi atau analisis kebijakan. Dimana dalam studi kebijakan diidentifikasi akan meliputi beberapa tahapan yang meliputi, agenda kebijakan (agenda setting), formulasi kebijakan (policy formulation), Adopsi kebijakan (policy adoption), isi kebijakan (policy implementation) dan evaluasi kebijakan (policy assessment). Kelima tahapan inilah yang diisyaratkan sebagai panduan ketika kita melakukan analisis kebijakan. Satu tahapan akan diikuti oleh tahapan berikutnya. Demikian seterusnya yang akhirnya membentuk siklus kebijakan itu sendiri.

Pada tahapan agenda setting, Dunn memberikan penjelasan, bahwa penetapan agenda kebijakan yang pada hakekatnya merumuskan masalah atau menentukan masalah publik. Pada tahapan ini atau merumuskan masalah merupakan langkah awal yang mesti diselenggarakan. Mengingat kompleksnya suatu permasalahan, dalam hal ini, dapat dilakukan melalui beberapa tahapan yang meliputi pencarian masalah, pendefinisian masalah, spesifikasi masalah dan pengenalan masalah. Menyangkut studi kebijakan khususnya akan arti pentingnya rumusan masalah, maka, keberhasilan dalam perumusan masalah diyakini dapat memperlancar atau mempermudah pencarian solusi permasalahan yang ada. Oleh karena itu ketepatan dalam merumuskan masalah merupakan kunci dalam upaya pencarian penyelesaian.

Untuk tahapan policy formulation, yang merupakan langkah lanjutan dari agenda setting, pada tahapan ini diisyaratkan telah mengembangkan sebuah mekanisme untuk menyelesaikan masalah publik yang ada. Dimana pada tahap ini para pengambil kebijakan atau analisis kebijakan telah memulai menerapkan beberapa teknik untuk menjustifikasi dari alternatif kebijakan yang tersedia. Lebih lanjut pada tahap ini, pemilihan alternatif kebijakan merupakan pilihan terbaik yang didasarkan atas beberapa alternatif yang tersedia. Adapun yang menjadi pertimbangan tentu tetap berpijak pada kondisi real yang ada. Berdasarkan rasionalitas atau berdasarkan

---

<sup>35</sup> Dunn N. William, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Second Edition, University of Pittsburgh, 1994, Indonesia Eddition, University Gadjah Mada Press, cetakan ketiga 2000

alternatif terbaik. Kedua-duanya merupakan alternatif yang dapat dipilih oleh top manajer ditengah berbagai keterbatasan yang mereka miliki. Dalam hal ini, alat bantu yang diperkenankan atau dianjurkan diantaranya analisis biaya manfaat dan analisis keputusan.

Selanjutnya untuk tahapan Policy Adoption merupakan tahapan dalam menentukan pilihan kebijakan. Pada tahapan ini, dukungan dari para stakeholder atau pelaku yang terlibat diyakini akan sangat membantu dalam menentukan pilihan kebijakan. Dalam praktiknya, untuk tahapan ini dilakukan setelah melalui proses rekomendasi yang didahului oleh beberapa langkah yang meliputi: pertama, mengidentifikasi alternatif kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk merealisasikan masa depan yang diinginkan dan merupakan langkah terbaik dalam upaya mencapai tujuan tertentu bagi kemajuan masyarakat luas. Kedua; pengidentifikasian kriteria-kriteria tertentu dan terpilih untuk menilai alternatif yang akan direkomendasikan. Dan ketiga; mengevaluasi alternatif-alternatif tersebut dengan menggunakan kriteria-kriteria yang relevan agar dampak positif alternatif kebijakan dimaksud lebih besar dari efek negatif yang akan mungkin terjadi.

Sedang tahap implementasi pada dasarnya merupakan pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Birokrasi sebagai instrumen pelaksana kebijakan pemerintah merupakan pihak yang paling berkompeten. Di tangan birokrat inilah ujian yang sebenarnya. Kebijakan itu akan mencapai sasaran yang telah ditetapkan atau terjadi pelencengan arah kebijakan. Dengan kata lain, pada tahap ini merupakan peristiwa yang berhubungan dengan upaya perwujudan kehendak kebijakan. Pengukuran dilakukan dengan mempertimbangkan antara sasaran yang hendak dicapai atau kriteria-kriteria yang dikehendaki dengan hasil nyata yang telah diperoleh. Output kebijakan yang secara nyata diharapkan sudah dapat diukur.

Oleh karena itulah sungguh beralasan menjadikan implementasi kebijakan ini menjadi demikian penting dalam studi kebijakan. Tujuan-tujuan yang telah dirumuskan mampu diterjemahkan dalam berbagai kegiatan yang ada atau tidak. Setiap kegiatan memiliki arah yang jelas.

Setelah implementasi kebijakan, studi kebijakan telah memasuki wilayah evaluasi atau penilaian (policy assessment) dari kebijakan itu sendiri. Pentingnya policy assessment tiada lain guna menjamin bahwa kebijakan itu telah benar-benar mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Mampukah kesenjangan yang selama ini

terjadi dapat diatasi oleh adanya operasionalisasi suatu kebijakan yang baru. Untuk itu dalam mengembangkan evaluasi kebijakan tidak terlepas dari tolok ukur yang telah secara parallel ditetapkan bersamaan penentuan kebijakan. Tolok ukur inilah merupakan instrumen yang paling menentukan. Dan apabila hasil evaluasi mendeskripsikan bahwa, tidak mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan, maka seorang evaluator yang baik akan menginformasikan penyebab-penyebab kegagalan. Atas dasar inilah pengambil kebijakan dimasa datang tidak terjebak pada kesalahan yang sama. Kesalahan dapat diminimalisir, sehingga pencapaian sasaran atau tujuan akan segera dapat diwujudkan.

Dari kelima siklus studi kebijakan dimaksud, menarik untuk disimak pada tahapan implementasi. Hal ini bukan berarti mengesampingkan beberapa langkah atau tahapan yang ada. Kelima langkah itulah yang secara integralistik membentuk studi kebijakan sebagaimana Dunn katakan.

Sebagaimana telah disinggung di depan bahwa lahirnya suatu kebijakan publik bermula dari adanya suatu masalah atau fenomena sosial yang dirasakan oleh masyarakat. Masalah tersebut telah menjadikan perhatian atau isu yang berkembang di masyarakat. Dengan kata lain lahirnya suatu masalah itu tidak hanya bertumpu kepada kondisi yang melekat pada organisasi, melainkan sesuatu yang berkembang di masyarakat. Untuk itulah masyarakat yang dikonotasikan sebagai publik membutuhkan adanya penyelesaian sehingga mampu membenuhi kepentingannya. Atas dasar itulah nilai implementasi kebijakan ini menjadi demikian penting, demikian katakana Udoji (1981, Hal 32) sebagaimana dirujuk oleh Abdul Wahab<sup>36</sup> yang secara tegas menyatakan “ the exexecutif of policies as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or blue prints file jacket unless they are implement ( yang dapat diartikan bahwa pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arisp kalau tidak implementasikan).

Demikianlah signifikansi nilai implementasi kebijakan. Merupakan suatu proses yang semestinya mampu menjawab permasalahan sosial yang dihadapi. Sehingga permasalahan yang berkembang di masyarakat itu dapat terselesaikan, sebagaimana

---

<sup>36</sup> <sup>36</sup> Abdul Wahab, Solichin, MA, DR, Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara, Edisi Kedua, cetkaan kelima, Bumi Aksara, Jakarta, 2005 ., Hal 59

studi kebijakan publik yang berfokus kepada penyelesaian masalah. Sehingga dengan lahirnya suatu kebijakan diharapkan dapat menyelesaikan masalah social yang ada.

Dalam pola interaksi yang demikian, kalau masyarakat menuntut agar para pembuat kebijakan dalam menyusun kebijakan yang sesuai dengan kepentingannya, tentulah sesuatu hal yang wajar. Karena, rakyat membayar pajak, dan dengan kesediaan membayar itu mereka balik berharap agar pemerintah (pembuat kebijakan) mampu menyediakan layanan yang sesuai dengan kepentingannya. Dalam hal ini sikap proaktif perumus kebijakan dalam merumuskan kebijakan merupakan sesuatu hal yang sangat diharapkan. Mereka dituntut tidak hanya bersifat reaktif, melainkan memiliki prediktif ke depan sehingga permasalahan-permasalahan yang mendasar sifatnya dapat terantisipasi dengan baik.

Menyangkut kinerja pembuat kebijakan, masyarakat pada dasarnya telah menaruh harapan besar akan penyelesaian atas permasalahan yang dihadapi. Mereka berhasrat besar agar permasalahan mereka hadapi dapat dengan segera terselesaikan. Namun apa daya. Mereka hanya bisa berharap. Keputusan tetap berada di tangan pembuat kebijakan. Dalam kondisi yang demikian telah mengantarkan keinginan masyarakat untuk berpacu dengan ketanggapan pembuat sekaligus pelaksana kebijakan<sup>37</sup>. Pembuat kebijakan diharapkan mampu menangkap permasalahan yang berkembang. Demikian pula pihak implementor kiranya mampu menterjemahkan kebijakan itu dalam tindakan nyata.

Menangkap kegunaan masyarakat pada isu pembuatan kebijakan, Patton dan Savisky<sup>38</sup> telah mewanti-wanti kepada pembuat kebijakan ketika menyusun setiap alternatif kebijakan harus dapat diimplementasikan. Untuk hal tersebut, Patton dan Savisky yang secara transparan menyatakan "The actual steps involved in implementation, will be, of course, specific to the particular alternative selected. This is not so say, however, that implementation is unimportant. To the contrary, we believe that not only must an alternative be selected that promises to resolve the issues identifikasi, and implementation has to be considered at other parts of the policy analysis process".

---

<sup>37</sup> Dwidjowijoto, Nugroho Riant, Analisis Kebijakan Publik, Elex Media Komputindo, Hal. 84, Jakarta, 2007

<sup>38</sup> Patton, Carl . V, Basic Methods of Policy Analysis and Planning, second Editon, by Prentice-Hall, Inc, 1993, P.307

Implementasi itu tidak berdiri sendiri. Oleh kedua sumber diisyaratkan memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan perumusan kebijakan. Para pembuat kebijakan dituntut kemampuannya dalam menangkap isu yang berkembang. Yang untuk seterusnya diharapkan mampu merumuskannya dalam sederetan alternatif kebijakan. Dan pada setiap alternatif yang dirumuskan untuk tetap berfokus kepada sejauhmana dapat diimplementasikan. Oleh karena itu suatu kesalahan besar ketika kita mengimplementasikan kebijakan itu mengabaikan proses di depannya, sebagaimana dikatakan Alan Walter Steiss dan George A. Dunke yang dirujuk oleh Savisky yang menyatakan “addressed implementation analysis, pointing out that is a mistake to regard the implementation of policies as purely management function that are beyond the purview of the policy analysis”.

Senada dengan Patton dan Savisky, Robert Nakamura dan Frank Smallwood (1980) sebagaimana dirujuk oleh Tangkilisan<sup>39</sup> menyatakan bahwa hal-hal yang berhubungan dengan implementasi kebijakan adalah keberhasilan dalam mengevaluasi masalah dan kemudian menterjemahkan ke dalam keputusan-keputusan yang bersifat khusus.

Menyimak dari beberapa pendapat di atas bahwa implementasi kebijakan (keberhasilan) tidak terlepas dari ketepatan dalam memotret permasalahan yang ada. Kemampuan dalam menangkap atau mengidentifikasi permasalahan merupakan point tersendiri dalam menuju proses implementasi. Sekecil apapun permasalahan yang dihadapi, ketika kita tidak mampu menangkap akar permasalahannya niscaya rumusan kebijakan juga akan efektif dalam menjawab permasalahan. Oleh karena itu benar apa yang telah disinggung William N Dunn di depan, bahwa keberhasilan dalam merumuskan masalah akan melapangkan proses yang berada di belakangnya.

Terlepas dari keberhasilan dalam mengidentifikasi atau merumuskan permasalahan, pada tataran implementasi, menurut Abdul Wahab, tidak ada jaminan bahwa kebijakan itu akan benar-benar menimbulkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang diharapkan<sup>40</sup>. Terlalu banyak factor yang mempengaruhi kinerja kebijakan atau implementasi kebijakan<sup>41</sup>. Menurut Hogwood dan Gun (1986)

<sup>39</sup> Tangkilisan, Hesel S, Nogi, Kebijakan Publik Yang Membumi, konsep, strategi dan kasus, Lukman Offest dan Yayasan Pembaruan Administrasi pUbluk Indonesia, Yogyakarta, cetakan pertama, 2003, Hal. 17

<sup>40</sup> Abdul Wahab, Solichin, Ibid. Hal. 61-62

<sup>41</sup> Sbarsono, Analissi Kebijakan Publik, Bumi Aksara, 2005, hal. 89

sebagai dikutip oleh Abdul Wahab<sup>42</sup> ketidakefektifan implementasi kebijakan itu dapat diidentifikasi dalam dua kategori yang berbeda yaitu non implementation dan unsuccessful implementation. Kedua kategori dimaksud diprediksikan dapat mempengaruhi kinerja kebijakan bahkan mengagalkannya. Keduanya diyakini memiliki peluang yang sama dalam menentukan keberhasilan suatu kebijakan.

Pada kategori non implementation (tidak terimplemtnasikan) mengandung arti bahwa suatu kebijakan itu bukan tidak dilaksanakan sama sekali. Tersirat masih terlihat adanya aktivitas. Hanya saja sangat dimungkinkan dalam implementasinya tidak sesuai dengan rencana, atau mungkin pihak-pihak yang terlibat tidak mau bekerjasama. Ataupun kalau mereka telah bekerja tetapi secara tidak efisien, bekerja setengah hati. Dalam kondisi yang demikian para pelaksana di lapangan tidak menguasai permasalahan yang ada, juga sangat dimungkinkan sebagai penyebab.

Sedang pada ketegori implementasi yang tidak berhasil (unsuccessful implementation ) diisyaratkan manakala suatu kebijakan tertentu telah dilaksanakan sesuai dengan rencana, namun mengingat kondisi eksternal ternyata tidak menguntungkan maka kebijakan tersebut tidak berhasil mewujudkan dampak atau perubahan-perubahan tertentu yang telah ditetapkan. Dalam situasi yang demikian, factor pengaruh eksternal diidentifikasi berupa adanya bencana alam, pergantian kepemimpinan nasional, pergantian top manajer dll.

Dari bebrapa pendapat tersebut diatas, bahwa implementasi kebijakan itu tidak semata-mata berkaitan erat dengan pelaksanaan di lapangan. Implementasi kebijakan sudah mensyaratkan adanya keruntutan kebijakan dengan masalah yang dihadapi. Dan sejauhmana permasalahan tersebut akan memperoleh jawaban atau dapat terselesaikan, untuk selanjutnya akan bergantung kepada penerapan di lapangan. Di lapangan inilah ujian bagi efektifitas kebijakan yang sebenarnya. Mengingat, disanalah permasalahan itu secara real berkembang, sehingga pada tahap ini kebijakan publik benar-benar diuji kredibilitasnya.

Oleh karena itu pada tahap ini telah melibatkan usaha dari policy maker (pembuat kebijakan) guna mempengaruhi pelaksana kebijakan. Aparat birokrat sebagai pihak yang berkompeten dalam pelaksanaan kebijakan merupakan kelompok sasaran utamanya. Untuk itu dalam rangka mewujudkan sasaran atau tujuan yang akan dicapai, pembuat kebijakan telah merumuskan perilaku yang dikehendaki.

---

<sup>42</sup> Abdul Wahab, Solichin, Ibid. Hal. 61-62

Penyusunan prosedur kerja merupakan manifestasi serangkaian kegiatan yang mesti diselenggarakan. Untuk itu dalam penyusunan prosedur kerja dapat disesuaikan dengan tingkat kesederhanaan atau kompleksitas itu sendiri. Ketika kebijakan itu mensyaratkan pelaku tunggal<sup>43</sup>, misalnya, kebijakan yang mengubah metode pelayanan paspor dari manual menuju otomatisasi yang terintegrasi secara online system, tentunya hanya melibatkan satu badan pelaksana saja yaitu Direktorat Jenderal Imigrasi beserta jajarannya dalam hal ini Kantor Imigrasi. Berbeda dengan kebijakan pengendalian polusi udara yang akan banyak melibatkan berbagai institusi terkait. Walaupun demikian, secara hati-hati Subarsono menambahkan bahwa kompleksitas variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan itu tidak disebabkan oleh kompleksitas badan pelaksana semata. Melainkan juga menyangkut variabel individual dan organisasional yang masing-masing telah saling berinteraksi satu sama lainnya, sehingga membentuk variabilitas variabel dimaksud.

## **B. Factor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

### **B.1. Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun.**

Menurut Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun<sup>44</sup>, sebagaimana dirujuk oleh Solchin Abdul Wahab, pada dasarnya cukup banyak factor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Sangat dimungkinkan implementasi kebijakan akan menerima berbagai pengaruh dari segala penjuru. Dalam hal ini Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun telah memperinci faktor-faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan dalam sepuluh factor yang meliputi:

#### **B.1.1. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan pelaksana tidak akan menimbulkan gangguan/kendala yang serius.**

Sering kali kondisi eksternal dari organisasi pelaksana itu memang berada di luar jangkauan mereka. Dalam kondisi yang demikian, lingkungan eksternal dapat diidentifikasi berupa adanya musim kemarau yang panjang yang mengakibatkan program pertanian yang telah dirumuskan gagal mencapai sasaran yang telah ditetapkan. Demikian pula lingkungan politik yang berada di luar jangkauan pelaksana

---

<sup>43</sup> Subarsono, Ibid. Hal 88

<sup>44</sup> Solchin Abdul Wahab, ibid. Hal. 71-79

juga diidentifikasi sebagai factor eksternal yang berpengaruh terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Kondisi ini akan mengancam keberhasilan implementasi kebijakan ketika berbagai kelompok kepentingan itu merasa kurang diuntungkan oleh kebijakan yang telah disusun.

### **B.1.2. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai.**

Perlunya tersedia waktu dan sumber daya yang mencukupi itu berkaitan erat dengan pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Dalam hal ini tersedianya waktu bagi suatu kebijakan, memang kebijakan itu diseting untuk menyelesaikan masalah. Sehingga mesti tersedia waktu untuk melaksanakannya. Bisa juga memang kebijakan itu dibatasi oleh waktu. Sehingga para pembuat kebijakan ketika menyusun suatu kebijakan agar telah memasukkan pertimbangan waktu pelaksanaan yang disesuaikan dengan tujuan kebijakan itu sendiri.

Dan mengenai ketersediaan sumber daya yang cukup mengandung arti bahwa setiap kebijakan itu pasti membutuhkan sarana untuk melaksanakannya. Seringkali ketersediaan sarana dalam berbagai bentuk ini tidak terakomodir secara eksplisit. Dan dalam kondisi yang demikian ketiadaaksediaan sarana dimaksud berpotensi mengganggu kinerja kebijakan itu sendiri. Bahkan tidak tertutup kemungkinan pembuat kebijakan itu lalai dalam memasukkan sumber pembiayaan atas pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

### **B.1.3. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia.**

Hampir sama dengan factor yang kedua, untuk factor yang ketiga telah membutuhkan keseimbangan ketersediaan sumber daya pendukungnya. Dalam hal ini ketersediaan dalam jumlah yang cukup serta perbandingan yang selaras diantara beberapa komponen pendukung merupakan syarat yang sangat dibutuhkan. Untuk itu menjadi tanggung jawab pembuat kebijakan dalam menuju pengimplementasian agar disertakan juga oleh adanya sumber daya yang mencukupi atau memadai. Pentingnya keterpenuhan berbagai sumber ini guna memastikan bahwa kebijakan itu benar-benar dapat terlaksana.

#### **B.1.4. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasari oleh suatu hubungan kausalitas yang andal.**

Kebijakan kadangkala tidak dapat diimplementasikan secara efektif bukan lantaran ia telah diimplementasikan secara sembrono atau asal-asalan, melainkan karena kebijakan itu sendiri teridentifikasi memang jelek. Hal yang demikian dikarenakan oleh pembuat kebijakan yang tidak memahami persoalan yang dihadapi. Sangat dimungkinkan pembuat kebijakan kurang bahkan tidak menguasai permasalahan yang dihadapi. Penyebab utama masalah tidak berhasil dirumuskan atau diidentifikasi, mereka disinyalir hanya mampu menangkap symptom-nya saja.

#### **B.1.5. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya**

Ada kalanya kebijakan pemerintah itu memang memiliki hubungan yang begitu kompleks. Tidak hanya satu berhubungan dengan satu yang lainnya. Melainkan satu masalah itu berkaitan dengan masalah lain pula. Kondisi inilah yang menyulitkan masalah implementasi di lapangan. Dengan perkataan lain, semakin banyak hubungan dalam mata rantai, semakin besar pula resiko bahwa suatu kebijakan itu berhasil dilaksanakan dengan baik.

#### **B.1.6. Hubungan saling ketergantungan harus kecil.**

Implementasi kebijakan akan menuai hasil yang sempurna manakala hanya terdapat badan pelaksana tunggal. Dengan hanya satu badan atau organisasi pelaksana, maka tidak dibutuhkan koordinasi dengan institusi lainnya. Kondisi yang demikian akan memudahkan dalam pelaksanaan di lapangan. Program atau kegiatan yang disusun tidak membutuhkan keselarasan hubungan dengan program-program lain. Sehingga tidak terdapat badan atau organisasi lain yang terkena pengaruh dari suatu program atau kegiatan yang telah ditetapkan.

#### **B.1.7. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.**

Dalam factor ini mengharuskan adanya pemahaman yang menyeluruh mengenai isi dari kebijakan. Para pelaksana di lapangan mesti mengerti apa isi kebijakan, sasaran yang hendak diraih, tujuan yang ingin dicapai. Untuk itu beberapa hal dimaksud harus dirumuskan secara jelas dan mendasar serta spesifik, sehingga para pelaksana di lapangan mampu memahaminya dengan baik. Para pelaksana di lapangan mengerti dengan sesungguhnya apa yang akan di raih. Dan imbal baik dari kepahaman isi kebijakan ini diharapkan pula para pelaksana di lapangan mampu menyesuaikan upaya-upaya apa yang mesti diselenggarakan.

#### **B.1.8. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat.**

Pentingnya merinci urutan tugas secara jelas dan tepat dilandasi suatu pemikiran bahwa para pihak yang terlibat mengerti akan tugas yang diberikan. Pembagian tugas dimaksud benar-benar kepada orang atau individu-individu yang menguasai teknik atau kemampuan untuk melaksanakan tugas dimaksud. Urut-urutan waktu maupun jenis kegiatan yang mesti dilaksanakan menjadi demikian penting ketika suatu pekerjaan ini memiliki kompleksitas yang tinggi. Ketepatan bertindak sangat mungkin merupakan rangkaian yang mesti dilaksanakan guna menjamin keberlangsungan fase berikutnya. Guna menjamin bahwa tahapan atau fase berikutnya menunggu fase di depannya. Untuk itu kejelasan dalam memerinci jenis kegiatan dalam suatu urutan-urutan yang tepat menjadi demikian hal yang penting dalam melaksanakan suatu kebijakan.

#### **B.1.9. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.**

Inilah aspek yang kadang menjadi batu sandungan dalam implementasi kebijakan. Ketika implementasi kebijakan itu telah atau membutuhkan beberapa organisasi pelaksana, komunikasi dan koordinasi menjadi hal yang sulit. Dalam praktiknya membutuhkan kemauan dan kesiapan semua unsure yang terlibat. Ketika salah satu dari beberapa pihak yang terlibat tidak bisa atau menemui kendala, akan berpotensi mengganggu keberlangsungan kebijakan itu.

Pada satu sisi pihak-pihak yang terlibat itu juga memiliki tugas sendiri-sendiri. Satu sisi yang lainnya, koordinasi itu merupakan hal yang amat sulit dipraktikkan.

Sudah cukup banyak contoh yang hadir dihadapan kita. Sebut saja, bagaimana operasionalisasi Tim Sistem Pengawasan Orang Asing yang melibatkan berbagai unsur terkait. Dalam pelaksanaannya sering kali ketika melakukan operasi lapangan tidak membawa hasil yang maksimal. Operasi tidak bisa terlaksanan sesuai rencana, karena salah satu anggotanya berhlangan. Karena diantara beberapa pihak memiliki kepentingan masing-masing. Hal inilah yang kadang disikapi oleh adanya system administrasi bersama dalam menghadapi kendala komunikasi dan koordinasi dari beberapa pihak yang berkompeten.

#### **B.1.10. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.**

Maksudnya adalah, dalam implementasi kebijakan harus terdapat kondisi ketundukan penuh dan tidak ada penolakan sama sekali terhadap perintah dari siapapun dalam system itu. Dengan kata lain, kondisi ini menandakan bahwa mereka yang memiliki wewenang seharusnya juga mereka yang memiliki kekuasaan dan mampu menjamin tumbuh kembangnya sikap patuh yang menyeluruh dan serentak dari pihak-pihak lain. Kondisi yang demikian membutuhkan kesepahaman diantara mereka untuk tidak menggunakan wewenang serta kekuasaan yang dimiliki. Ketundukan akan perintah sangat dibutuhkan guna mengamankan serta melaksanakan isi kebijakan yang telah dikeluarkan.

Kesepuluh factor itulah yang dipersyaratkan oleh Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gun dalam menuju kesempurnaan implementasi kebijakan. Ketika sepuluh persyaratan itu terpenuhi, diisyaratkan kebijakan itu akan dapat dilaksansakan yang ujung-ujungnya juga akan mencapai hasil yang diinginkan. Sebaliknya jika kondisi di lapangan dalam situasi yang berbeda, diisyaratkan implementasi kebijakan berpotensi menuai ketidakefektifan.

#### **B.2. Menurut Merilee S. Grindle**

Pada tahun 1980, seorang penulis Merilee S. Grindle sebagaimana dirujuk Subarsono<sup>45</sup> menyatakan bahwa keberhasilan implementasi kebijakan setidaknya dipengaruhi oleh dua variable besar yang mencakup isi kebijakan itu sendiri dan

---

<sup>45</sup> Subarsono, Ibid 93

lingkungan impelementasinya. Kedua variabel dimaksud berperan besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Diisyaratkan untuk masing-masing kategori variable ini cukup banyak sub variabel atau indicator. Sub variabel atau indicator inilah yang untuk seterusnya memainkan peranannya.

### **B.2.1. Variabel isi kebijakan**

Pada kategori variable isi kebijakan, kepentingan kelompok sasaran merupakan salah satu sub variable yang memiliki andil yang cukup besar. Dengan telah diakomodirnya kepentingan dari kelompok sasaran ini, mengisyaratkan bahwa rumusan masalah telah mengarah kepada penemuan solusi permasalahan. Selangkah lebih maju dari terakomodirnya kepentingan kelompok sasaran, pusat perhatian akan bergeser kepada manfaat yang akan diperoleh. Kelompok sasaran perlu kejelasan akan memperoleh keuntungan apa atas progam atau kebijakan. Keuntungan dimaksud tentu masih dalam nuasa pemecahan permasalahan yang dihadapi, misalnya keuntungan apakah yang dapat diperoleh oleh masyarakat ketika ia mengikuti prosedur pelayanan paspor berbasis biometrik. Ketidaktergantungan pada domisili wilayah tentunya merupakan salah satu keuntungan atau manfaat yang secara langsung dapat diperoleh. Demikian pula jaminan perlindungan hokum sebagai pemegang identitas diri.

Selaras dengan adanya perubahan kebijakan, perubahan atau perbaikan ke arah manakah sasaran itu hendak dicapai. Implementasi kebijakan prosedural pelayanan paspor, salah satu sasaran yang ingin diubah diisyaratkan sualah satunya perilaku aparat. Mental aparat yang selama ini tidak mengenal area persaingan mulai diperkenalkan. Mereka akan dipaksa untuk berubah dalam suasana kompeteisi sesama organisasi sejenis. Sehingga mereka tergugah untuk merespon dan melakukan perubahan perilaku<sup>46</sup>.

Dan indicator lainnya dalam ketegori isi kebijakan, termasuk didalamnya ketika kebijakan itu dirumuskan tentunya sudah secara transparan siapa pelaku atau pelaksana kebijakan dimaksud. Bersifat tunggal ataukah memerlukan beberapa institusi pelaksana. Untuk seterusnya dengan kejelasan rumusan pelaksana kebijakan akan memudahkan dalam pengorganisasian.

---

<sup>46</sup>Osborne, David dan Ted Gebler, *Reiventing Government*, Seri Bahasa Indonesia, Mewirauahakan biokrasi mentraformasi semangat wirausaha ke dalam sector public, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta, 1996, cetakan ke tiga.

Demikian pula ketersediaan sumber daya yang mencukupi merupakan factor pendukung yang tidak dapat diragukan. Untuk itu dukungan sumber daya merupakan salah satu instrumen penting. Tanpa adanya sumber daya yang memadai, implementasi kebijakan akan mengalami kendala operasional. Sumber daya inilah yang merupakan penopang dalam implementasi kebijakan.

### **B.2.2. Variabel lingkungan**

Sementara itu pada kategori lingkungan, implementasi kebijakan akan bersinggungan dengan distribusi kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki oleh para pelaksana yang terlibat di dalamnya. Para pelaksana diisyatkan telah memiliki kekuasaan, kepentingan serta strategi yang memungkinkan kebijakan itu dapat diimplementasikan. Dalam hal ini karakteristik rejim yang berkuasa serta institusi pelaksana juga mempunyai andil yang besar terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Begitu pula dengan tingkat kepatuhan dan responsivitas kelompok sasaran. Responsivitas kelompok sasaran masih menjadi pusat perhatian. Untuk itu tanggapan yang diwujudkan dalam aksi kegiatan merupakan hal yang penting dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Kegiatan yang diselenggarakan merupakan perwujudan upaya pencapaian sasaran yang telah ditetapkan.

### **B.3. Menurut Daniel A Mazmanian dan Paul A. Sabatier**

Berbeda dengan Meryy S. Grindle; Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) sebagaimana dirujuk Subarsono<sup>47</sup> membagi kompleksitas pengaruh implementasi kebijakan dalam tiga kelompok variabel yang berbeda. Ketiga kelompok variabel pengaruh dimaksud meliputi karakteristik dari masalah, karakteristik kebijakan dan variabel lingkungan. Ketiga variable diprediksikan akan memberikan pengaruh yang cukup signifikan terhadap keberhasilan implementasi kebijakan. Besar kecilnya pengaruh yang diberikan akan berdampak kepada pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

#### **B.3.1. Karakteristik masalah**

---

<sup>47</sup> Subarsono, Ibid, Hal. 94

Pada variable karakteristik dari masalah, akan memfokuskn diri kepada pokok masalah itu sendiri. Seberapa mudah masalah itu dapat dikendalikan. Tingkat kesulitan masalah yang dihadapi akan berdampak kepada pelaksanaan program yang telah ditetapkan dalam mengatasi masalah dimaksud. Dan hal ini untuk pelaksanaanya akan berpacu dengan keragaman kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran terhadap populasi yang ada. Semakin besar nilai prosentase kelpmpok sasaran atas populasi diisyaratkan akan semakin memudahkan terhadap implementasinya. Walaupun demikian, keberhasilan implementasi kebijakan masih mesyaratkan seberapa besar perubahan perilaku kelompok sasaran.

Maksudnya adalah, ketika suatu kebijakan itu diimplementasikan, tentunya diharapkan adanya arah perbaikan atau perubahan perilaku (menjadi lebih tertib, taat, patuh hukum, dll) dari kelompok sasaran (masyarakat). Misalnya bagaimana memberikan suatu pemahaman (sosialisasi) bahwa membawa senjata tajam itu melanggar undang-undang. Dimana pada sebagian suku di negara kita bahwa membawa senjata tajam itu merupakan bagian dari budaya. Maka bagaimana mindset agar konsep melanggar hokum dapat diterima oleh masyarakat setempat merupakan salah satu sasaran yang hendak dituju.

### **B.3. 2. Karakteristik kebijakan**

Sedang untuk variable karakteristik kebijakan, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) menempatkan kejelasan isi kebijakan merupakan harga mutlak. Semakin jelas kebijakan itu dirumuskan akan membawa kemudahan bagi implementor dalam melaksanakan program atau kegiatan yang telah direncanakan. Sebaliknya ketidakjelasan isi kebijakan diprediksikan akan melahirkan deviasi dalam pelaksanaan. Sangat dimungkinkan implementor akan melenceng dari sasaran yang hendak dituju.

Termasuk dalam karakteristik kebijakan, dukungan teori akan sangat membantu dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Kebijakan yang memiliki dasar teori yang kuat dan sudah teruji diyakini akan lebih mumpuni dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Apalagi jika ditopang oleh dukungan sumber finansial yang memadai. Pentingnya aspek finansial ini tidak terlepas filosofisnya. Bahwa semua kegiatan atau program yang dirancang sudah dapat dipastikan membutuhkan dana. Baik untuk kepentingan program itu sendiri maupun

untuk kepetingan staf pelaksana di lapangan yang diperlukan untuk memonitor, mengawasi serta untuk melaporkannya.

Lebih lanjut Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) menyatakan bahwa seiring dengan luasnya cakupan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah, maka koordinasi juga merupakan hal yang penting dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan. Guna melaksanakan program atau kegiatan tidak sedikit membutuhkan koordinasi diantara beberapa instansi terkait. Dalam hal ini koordinasi dapat berlangsung secara horizontal maupun vertical. Pentingnya koordinasi dimaksudkan guna memastikan bahwa pihak-pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan sudah melaksanakan peran yang semestinya diselenggarakan.

Dan seiring dengan hal tersebut, kejelasan dan konsistensi aturan merupakan suatu keharusan. Kejelasan mengandung suatu makna, bahwa aturan yang berada pada badan pelaksanaan itu secara jelas telah memperinci hal-hal yang semestinya dilakukan. Prosedur tetap merupakan sesuatu yang mesti ada, sehingga para pelaksana dilapangan akan memiliki pedoman. Dan dengan adanya prosedur tetap dimaksud besar kemungkinan akan menghasilkan keseragaman gerak. Sedang mengenai konsistensi merupakan tingkat keajegan aturan pelaksanaan itu diterapkan. Konsistensi penerapan aturan menjadi demikian penting. Untuk itu akumulasi dari kejelasan dan konsistensi diprediksikan mampu menciptakan situasi yang kondusif bagi implementasi kebijakan.

### **B.3.3. Variabel lingkungan kebijakan**

Selanjutnya komitmen para aparat terhadap tujuan kebijakan juga merupakan suatu hal penting dalam proses implementasi kebijakan. Moralitas aparat merupakan sesuatu yang bernilai bagi keberhasilan implementasi kebijakan. Kasus korupsi yang terjadi di negara-negara dunia ketiga, khususnya di Indonesia<sup>48</sup> salah satu sebabnya adalah rendahnya tingkat komitmen aparat untuk melaksanakan tugas dan pekerjaan atau program-program yang telah ditetapkan.

Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) juga memasukan akses yang luas bagi kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu program yang memberikan peluang yang luas bagi masyarakat untuk dapat terlibat diyakini akan memudahkan untuk memperoleh dukungan. Sebaliknya

---

<sup>48</sup> Subarsono, Ibid, 97

ketika program atau isi kebijakan itu kurang menyentuh kepentingan masyarakat setempat, berkecenderungan akan kurang memperoleh apresiasi. Bahkan tidak tertutup kemungkinan masyarakat akan merasa terasing atau teralienasi apabila masyarakat hanya menjadi penonton. Untuk itu keterlibatan masyarakat sebagai stakeholder memiliki peranan yang cukup signifikan dalam implementasi kebijakan.

Sementara itu lingkungan kebijakan yang merupakan variabel terakhir yang mempengaruhi implementasi kebijakan, Daniel A. Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983), menyebut kondisi social ekonomi dan tingkat kemajuan teknologi; dukungan publik, dan sikap dari kelompok pemilih. Implementasi kebijakan diisyaratkan membutuhkan keselarasan beberapa hal dimaksud. Keselarasan ini dibutuhkan agar proses integrasi kebijakan yang baru dapat beradaptasi dengan lingkungan yang ada.

Untuk kondisi social ekonomi dan tingkat kemajuan teknologi yang dimaksudkan adalah, ketika suatu masyarakat itu sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah untuk menerima program-program yang dikembangkan oleh pemerintah jika dibandingkan dengan masyarakat tradisional. Demikian pula ketersediaan teknologi akan sangat membantu dalam proses keberhasilan implementasi program-program yang telah ditetapkan. Melalui bantuan teknologi dimaksud, program-program itu mudah disosialisasikan dalam rangka implementasinya.

Sedang pentingnya dukungan publik, maksudnya adalah, jika kebijakan itu memperoleh dukungan publik diprediksikan akan mudah diimplementasikan. Dalam ruang yang demikian, adanya dukungan publik tentunya tidak terlepas dari seberapa besar masyarakat atau publik memperoleh insentif dari kebijakan dimaksud. Ketika publik memperoleh insentif, diyakini implementasi kebijakan itu dapat berjalan sesuai dengan rencana. Sebaliknya, jika masyarakat tidak memperoleh insentif, seperti kebijakan menaikkan harga BBM, berpotensi akan memberikan resistensi.

Kelompok pemilih, dalam wilayah demokratis, tentunya merupakan pihak yang paling berkompeten terhadap pemerintah yang didukungnya. Untuk itu, sangat dimungkinkan kelompok pemilih ini dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang disusun oleh badan-badan pemerintah. Mereka dapat melakukannya melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan yang telah dibuat. Ketika mempengaruhi kebijakan pemerintah, kelompok pemilih ini juga diprediksikan akan mempergunakan saluran lain. Misalnya dengan mempublikasikan kritik atau membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan-badan pelaksana kebijakan

pemerintah. Untuk itu keberpihakan kepada kelompok pemilih atau pendukung pemerintahan menjadi demikian penting. Mengingat ketidakpuasan kelompok ini sangat berpotensi memiliki multiplier efek yang besar yang lebih lanjut dapat menjatuhkan suatu rezim atau Pemerintahan yang sah.

#### **B.4. Menurut George Edward III**

Hampir sama dengan dua penulis diatas, George Edward III (1980)<sup>49</sup>, menyebutkan bahwa implementasi kebijakan itu dipengaruhi oleh empat variable utama yang meliputi komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Keempat variabel ini diisyaratkan memiliki saling keterkaitan satu sama lain. Sebagai satu keterkaitan, maka bekerjanya keempat variabel ini sangat memungkinkan menunjang keberhasilan implementasi kebijakan di lapangan.

##### **B.4.1. Komunikasi**

Untuk variabel komunikasi, keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan implementor memahami isi kebijakan sehingga mereka tahu apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran dengan tujuan utama agar mereka dapat memahami isi kebijakan. Dengan ditransmisikan tujuan ini memungkinkan pelaksana di lapangan tidak akan menyimpang dari tujuan yang hendak dicapai. Kejelasan terhadap tujuan merupakan tahap awal yang memungkinkan terselenggaranya suatu program atau kegiatan dengan baik. Dan sebaliknya jika kelompok pelaksana kebijakan itu tidak atau kurang mengetahui apa yang menjadi isi atau tujuan kebijakan, sangat dimungkinakan akan terjadi deviasi. Mereka akan melaksanakan program atau kegiatan tanpa arah yang jelas. Dapat dibayangkan ketika seseorang melakukan suatu kegiatan tanpa mengetahui arah yang hendak dituju. Mereka hanya akan mengiktui komando. Dan setelah komando atau perintah itu berhenti, berhenti pula kegiatan itu. Hal inilah yang diisyaratkan oleh George Edward III pentingnya variabel komunikasi ini untuk dipahami.

##### **B.4.2. Sumber Daya**

---

<sup>49</sup> Edwar III, George (1980), *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington, 1980 dalam Subarsono, *Analisis Kebijakan Publik, Konsep, Teori dan Aplikasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, Agustus, 2005

Sedang untuk variabel sumber daya mensyaratkan implementor memiliki sumber daya yang dibutuhkan dalam jumlah yang memadai. Walaupun isi kebijakan sudah dengan baik berhasil dikomunikasikan kepada kelompok pelaksana di lapangan, namun ketika implementor tidak memiliki sumber daya, sangat dimungkinkan implementasi kebijakan itu tidak akan mampu berjalan secara efektif. Dalam hal ini kompetensi sumber daya manusia dan finansial merupakan dua instrumen utama, disamping beberapa sumber daya yang lain. Untuk itu George Edward III menegaskan sumber daya merupakan faktor penting untuk mengimplementasikan kebijakan agar dapat berjalan secara efektif. Tanpa adanya dukungan sumber daya yang memadai, suatu kebijakan itu hanya baik sebagai wacana saja.

#### **B.4.3. Disposisi**

Untuk variabel disposisi, George Edward III menempatkan watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Apabila implementor memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik sebagaimana yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya jika implementor memiliki sikap atau pandangan yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

#### **B.4.4. Struktur Birokrasi**

Selanjutnya untuk variabel struktur birokrasi yang dimaksudkan adalah struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan. Ketika struktur birokrasi yang melaksanakan kebijakan memiliki rentang kendali yang panjang, akan melahirkan kerumitan, berbelit-belit atau sifat negatif lainnya. Untuk itu yang mesti dipahami dari struktur birokrasi ini adalah adanya standar operating prosedur. Nilai pentingnya standar operating prosedur bagi setiap organisasi merupakan pedoman atau bahan rujukan dalam bertindak bagi setiap implementor/pelaksana yang ada. Dengan demikian tidak ada tindakan yang dilakukan oleh para pelaksana di lapangan yang lepas dari kontrol standar operating prosedur dimaksud. Semua anggota organisasi yang terlibat mesti memahami standar operating procedure.

### **C. Hasil Kebijakan**

Sebagaimana telah disinggung di depan bahwa lahirnya suatu kebijakan antara lain ditujukan untuk menyelesaikan masalah social yang berkembang. Untuk itulah implemementasi kebijakan menjadi demikian penting. Dan seiring dengan hal tersebut guna mengetahui sejauhmana sasaran atau tujuan dapat tercapai, maka diperlukan adanya pemantauan bahkan evaluasi kebijakan<sup>50</sup>. Pentingnya kegiatan ini dilaksanakan guna mengetahui atau memastikan bahwa kebijakan telah memenuhi harapan. Kebijakan telah bekerja sebagaimana mestinya. Dan menyangkut kinerja kebijakan, menurut Willian N Dunn<sup>51</sup> mengklasifikasi dalam dua kategori yang terdiri dari keluaran dan dampak. Dimana untuk keluaran kebijakan (output) diisyaratkan dapat berupa barang, layanan atau sumber daya yang diterima oleh kelompok sasaran atau kelompok penerima kebijakan. Sedang yang dimaksud dampak (impact kebijakan) merupakan perubahan nyata pada tingkah laku atau sikap yang dihasilkan oleh keluaran kebijakan.

Pun demikian, Dunn, menekankan bahwa dalam memantau/mengevaluasi keluaran serta dampak kebijakan yang mesti diperhatikan adalah kelompok sasaran tidak selalu merupakan kelompok penerima. Kelompok sasaran dapat berupa individu, masyarakat atau organisasi yang hendak dipengaruhi oleh suatu kebijakan dan program yang ada. Sedang mengenai kelompok penerima kebijakan merupakan kelompok yang menerima manfaat atau nilai dari kebijakan dimaksud. Mengilustrasikan perbedaan antara sasaran dan penerima, Dunn, mendeskripsikan, perusahaan adalah sasaran dari program Pemerintah Federal yang dikeola The Occupational Safety and Health Administration, sedangkan para pekerja dan anggota keluarga mereka dikelompokkan sebagai penerima<sup>52</sup>.

Pentingnya pemahaman atas keluaran dan dampak ini tentunya tidak terlepas dari kesepakatan awal, bahwa kebijakan itu diambil guna menyelesaikan permasalahan social yang ada. Oleh karena itu keberhasilan dalam membedakan antara keluaran dan dampak akan sangat membantu dalam menentukan variabel-variabelnya sehingga dapat dilakukan pengukuran guna mendeskripsikan tingkat pencapaian kebijakan. Untuk sampai di sini pada dasarnya belum cukup tersedia metode yang tepat yang

---

<sup>50</sup> *Dunn, N. William, public Policy Analysis: An introduction Second Editon, Universitas of Pittsburgh. 1994 Indonesia edition, Universtias Gajah Mada, Bulak Sumur, Yogyakarta, 2000; Hal. 508-610*

<sup>51</sup> *Dunn, N. William. Ibid. Hal. 513*

<sup>52</sup> *Dunn, N. William, Ibid, Ha. 514*

dapat diterapkan. Keberhasilan penentuan variabel maupun indikator-indikator baik output maupun dampak masih memiliki ketergantungan pada kemampuan individual para analis di lapangan. Untuk itu kualifikasi yang melekat pada diri analis kebijakan akan sangat mempengaruhi hasil analisis. Hal yang demikian akan bertambah karena mereka bekerja yang secara simultan berpacu dengan keterbatasan-keterbatasan dan kompleksitas permasalahan yang dihadapi. Menyadari akan kompleksitas permasalahan yang dihadapi, Dunn, telah berusaha merumuskan kriteria evaluasi kebijakan dalam 6 (enam) unsur yang dapat dijadikan pegangan dalam mengevaluasi kebijakan. Keenam unsure dimaksud adalah sebagai berikut:

TABEL : 2

ENAM CRITERIA EVALUASI KEBIJAKAN  
MENURUT WILLIAM N. DUNN<sup>53</sup>:

Type kriteria	Focus pertanyaan	Keterangan
efektivitas	Apakah hasil yang diinginkan telah dicapai?	
efisiensi	Seberapa banyak usaha diperlukan untuk mencapai hasil yang diinginkan?	
Kecukupan	Seberapa jauh pencapaian hasil yang diinginkan memecahkan masalah?	
Perataan	Apakah biaya dan manfaat didistribusikan dengan merata kepada kelompok-kelompok yang berbeda?	
responsivitas	Apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu?	
Ketepatan	Apakah hasil (tujuan) yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai?	

Itulah sumbangan pemikiran dari William N. Dunn dalam upaya membantu kinerja para analis di lapangan. Walaupun demikian, hal tersebut tidak dimaksudkan sebagai pedoman baku dalam menganalisis kebijakan. Pedoman dimaksudkan sebagai pedoman umum yang dalam penerapannya sangat dimungkinkan memperoleh intervensi-intervensi tertentu di lapangan. Hal yang demikian dilandasi suatu realitas bahwa setiap kebijakan itu memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Bergantung pada situasi dan kondisi yang melingkupinya. Keragaman inilah yang akhirnya

<sup>53</sup> Dunn, N. William, *Ibid*, Hal. 610

memberikan ruang improvisasi bahwa penggunaan criteria dapat disesuaikan dengan kebijakannya. Terlepas dari itu semua, yang lebih utama adalah bagaimana para analisis kebijakan mampu menyajikan informasi tentang kinerja kebijakan.

Terkait dengan implementasi kebijakan pelayanan paspor berbasis biometrik, mencermati apa yang menjadi konsideran lahirnya Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam mengeluarkan kebijakan pelayanan paspor berbasis biometric sasaran yang hendak dicapai adalah kecepatan pelayanan dan keamanan paspor itu sendiri. Lebih lanjut dalam keputusan tersebut yang dimaksud dengan kecepatan pelayanan adalah cepat terselesaikannya layanan yang dikehendaki oleh masyarakat sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Sedang pada aspek keamanan merujuk kepada keamanan paspor itu sendiri agar pemegang paspor adalah benar-benar tertuju bagi mereka yang berhak menerima atau mempergunakannya. Demikian pula secara fisik (paspor) itu agar tidak mudah bahkan tidak dapat dipalsukan oleh orang-orang yang berniat jahat atau pelaku kejahatan lainnya.

Diadopsinya kemajuan teknologi informasi dalam pelaksanaan pelayanan paspor tentunya tidak mengada-ada. Hal yang demikian merupakan manifestasi reformasi agar dapat menunjang semangat *good governance* yang telah dicanangkan pada beberapa waktu yang lalu. Suatu konsep yang dikembangkan pada manajemen pembangunan yang mengedepankan pentingnya peran swasta, masyarakat dan pemerintah<sup>54</sup>. Yang dalam hal ini tugas melayani sebagai domain pemerintah menjadi demikian strategis.

Pada kondisi yang demikian, diadopsinya teknologi informasi tiada lain guna menaikkan nilai pelayanan paspor dalam menciptakan dukungan nyata semangat *good governance* kiranya tepat sekali. Di tengah keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah, peran swasta maupun masyarakat diharapkan mampu menjadi katalisator pelaksanaan pembangunan bangsa. Maka ketika pemerintah menempuh kebijakan perburuan devisa melalui penempatan tenaga kerja di luar negeri dukungan kecepatan pelayanan dan keamanan paspor menjadi demikian penting. Hal inilah nilai strategisnya reformasi pelayanan paspor itu diselenggarakan.

Dalam hal pelayanan yang diselenggarakan oleh organisasi public sebagaimana kita ketahui, seburuk apapun kualitas layanan yang diberikan pada dasarnya tidak

---

<sup>54</sup> Feisal Tamin, *Reformasi Birokrasi, suatu Analisis pendayagunaan Apartur Negara*, Blantika, Jakarta, Cetakan pertama, April 2004, hal. 21-25

akan pernah ditinggalkan oleh para pelanggannya. Monopoli pelayanan yang diberikan organisasi public tidak akan bisa bersaing oleh organisasi yang lain. Mereka hanya mampu bersaing oleh organisasi sejenis dari negara lain. Sebut saja untuk pengurusan atau pendaftaran usaha baru di Indonesia diperlukan 12 (dua belas) prosedur dengan waktu penyelesaian rata-rata 151 hari guna memperoleh pengesahan. Bandingkan dengan Malaysia yang hanya membutuhkan 9 macam prosedur dengan waktu penyelesaian rata-rata 30 hari, sementara di Singapura hanya memerlukan 6 prosedur dengan waktu 6 hari saja<sup>55</sup>. Mengingat organisasi publiklah yang memperoleh mandat untuk menyelenggarakan pelayanan masyarakat baik yang sifatnya opsional maupun mandatoris.

Namun kondisi yang demikian, nampaknya telah disadari betul para elit politik khususnya jajaran petinggi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Bahwa pelayanan yang selama ini diterapkan nampaknya memiliki andil yang cukup signifikan terhadap keterpurukan bangsa. Pelayanan keimigrasian yang berbelit-belit sebagaimana diungkapkan oleh seorang pengusaha Thailand di depan Presiden pada forum pertemuan ASEAN, merupakan bukti yang tak terbantahkan. Reformasi ini kiranya menjadi momentum dalam mengembangkan layanan masyarakat, yang dengan sendirinya merupakan secercah harapan akan hadirnya suatu layanan public yang lebih baik

Membicarakan pelayanan yang diberikan oleh organisasi publik, kalau kita mau jujur, mestinya masyarakat tidak perlu merindukannya. Mengingat jauh sebelum reformasi bergulir di tanah air, kemauan untuk memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat telah dicanangkan. Sebagaimana diatur dalam Surat Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993. Di dalam Surat Keputusan dimaksud antara lain disebutkan hakekat pelayanan bagi instansi dibawah naungan pemerintah untuk selalu meningkatkan mutu dan produktivitas sebagai penerapan dari pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya. Dan seiring dengan hal tersebut, diharapkan terus mengupayakan efektivitas, sistem dan tatalaksana pelayanan sehingga pelayanan umum yang diselenggarakan dapat terlaksana secara lebih berdaya guna dan berhasil guna. Demikian untuk seterusnya, nilai pentingnya pelaksanaan pelayanan yang diberikan kepada masyarakat diharapkan mampu menumbuhkan outcome bagi tumbuhnya aktivitas, prakarsa dan peran serta

---

<sup>55</sup> Nugroho, Riant, ND, Analisis Kebijakan , Elex Media Komputindo, Jakarta, 2006. Hal. 272-274

masyarakat dalam pembangunan bangsa yang akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara luas.

Untuk itu, pelaksanaan pelayanan mesti diselenggarakan secara sederhana, terbuka, lancar, tepat, lengkap, wajar dan terjangkau. Kesemua unsure tersebut merupakan satu kesatuan yang tak terpisahkan. Pencapaian unsure kesederhanaan, tentunya tidak mengesampingkan ketepatan maupun kelengkapan pelayanan. Demikian pula pencapaian unsur kewajaran dan keterjangkauan oleh masyarakat merupakan hal penting yang mesti dipenuhi. Maka dalam upaya perwujudan keseluruhan unsur dimaksud, rambu-rambu yang mesti dipedomani akan mencakup beberapa hal sebagai berikut<sup>56</sup>:

- a. Hak dan kewajiban bagi pemberi maupun penerima pelayanan umum harus jelas dan diketahui secara pasti oleh masing-masing pihak;
- b. Pengaturan setiap bentuk pelayanan umum harus disesuaikan dengan kondisi kebutuhan dan kemampuan masyarakat untuk membayar berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dengan tetap berpegang pada efisiensi dan efektivitas.
- c. Mutu proses dan hasil pelayanan umum harus diupayakan agar dapat memberikan keamanan, kenyamanan, kelancaran dan kepastian hukum yang dapat dipertanggung jawabkan;

Mencermati beberapa unsur di atas, meneguhkan kembali akan pentingnya nilai-nilai yang perlu dikembangkan dalam pelayanan masyarakat. Bahwa pelayanan yang diberikan para aparat birokrat tidak bebas nilai. Mereka dipandu oleh seperangkat nilai dengan tujuan untuk memuaskan masyarakat yang dilayani. Sebaik atau seruntut apapun kebijakan itu dirumuskan, tidak bisa dilepaskan dari aspek penerapan di lapangan. Mengingat pada tahap inilah perwujudan nilai suatu kebijakan.

Sebagaimana kita ketahui bahwa perumusan kebijakan public itu merupakan domain pemerintah dalam kerangka pemecahan masalah. Hal inilah yang juga diisyaratkan operasionalisasi kebijakan pelayanan paspor berbasis biometrik. Aspek keamanan juga merupakan salah satu aspek yang tak kalah menariknya dari kecepatan maupun kemudahan pelayanan. Pentingnya aspek keamanan itu tidak terlepas dari makna paspor sebagai dokumen negara. Yang secara sederhana bagi pemegangnya

---

<sup>56</sup> *Surat Keputusan Menteri pendayagunaan Aparatur Negara Nomor 81 tahun 1993 tentang Pedoman Tatalaksana Pelayanan Umum*

telah memperoleh restu oleh pemerintah negara kita. Apalagi bagi seorang Warga Negara Indonesia, dengan memegang paspor dimaksud berarti ia telah memperoleh jaminan keamanan diri pribadi baik ketika ia berada di dalam maupun di luar negeri<sup>57</sup>.

Menyadari akan nilai strategisnya paspor, maka aspek keamanannya menjadi demikian penting. Kita sepakat bahwa pembaruan metode pelayanan paspor dari system machine readable paspor ke system biometric dalam kerangka penyempurnaan manajemen pelayanan. Aspek manajemen pelayanan merupakan salah satu instrumen yang penting. Kelemahan yang melekat pada sistem “desentralisasi”<sup>58</sup>. untuk digantikan dengan sentralisasi data. Dalam praktiknya, kewenangan memberikan paspor tetap berada pada Kantor Imigrasi untuk dikombinasikan dengan keandalan data. Hal ini didasarkan bahan identifikasi masih tetap mengandalkan sidik jari (daktiloskopi). Hanya saja keputusan validasi berada pada satu tangan, sehingga ketika terindikasi adanya upaya pengurusan paspor dengan dokumen yang sama akan mudah terdeteksi.

Kondisi yang demikian tidak akan terdektesi ketika pelayanan paspor masih mengandalkan sistem MRP. Mengingat keputusan pemberian paspor sepenuhnya berada di tangan Kepala Kantor Imigrasi, dan kondisi yang demikian masih ditambah tidak dimilikinya data pembanding yang akurat. Dimana keputusan seseorang dapat atau tidak memperoleh paspor ditentukan Kantor-Kantor Imigrasi setempat yang mengandalkan kemampuan dalam membaca persyaratan. Berbeda dengan sistem biomterik. Sumber keputusan lebih banyak ditentukan oleh unit pusat (poling data). Untuk itu boleh dikatakan, keunggulan sistem biometrik ini terletak pada perubahan manajemen. Disamping adanya tambahan instrument lain berupa hasil scan retina pemohon yang dikembangkan dari kemajuan tekonologi informasi.

\*\*\*\*\*

<sup>57</sup> Undang-undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia, dalam penjelasan antara menyebutkan bahwa asas perlindungan maksimum adalah asas yang menentukan bahwa pemerintah wajib memberikan perlindungan dalam keadaan apa pun baik di dalam maupun di luar negeri.

<sup>58</sup> Kompas, 24 Mei 1996, “Mantan Kakanim Yogya diduga terlibat...terbongkarnya ke-59 paspor palsu berawal tertangkapnya Spr seorang tenaga biro perjalanan oleh pihak Bea Cukai Honolulu yang mendapati di dalam kopernya ditemukan paspor-paspor didmaksud. ...Direktur Wasdakim Rahardi SP mengakui, pihaknya saat ini sedang mengusut kasus paspor palsu yang dikeluarkan Kantor Imigrasi Yogyakarta....dugaan penjualan paspor kepada WNA tidak mungkin terjadi tanpa adanya kolusi dengan oknum staf kantor imigrasi atau Kanwil DepkehDIY. Disinyalir, terbitnya ratusan paspor illegal dikendalikan seorang pengusaha pemilik sebuah agen perjalanana di Yogyakarta yang bekerjasama dengan oknum Kantor Imigrasi dan oknum Kanwil Depkeh.