

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penilaian miring tentang pelayanan keimigrasian oleh masyarakat yang selama ini kita dengar masih sebatas sayub-sayub dan tersembunyi, maka hal tersebut seolah memperoleh justifikasi ketika Komisi Pemberantasan Korupsi mengekspos hasil survey integritas public tahun 2007. Dalam laporan survei antara lain disebutkan bahwa layanan aparat pemerintah terhadap public masih rendah dengan skor rata-rata 5,53 jauh dibawah rata-rata nilai integritas di Korea Selatan yang mencapai 8,77. Termasuk lembaga tersurvei, jajaran keimigrasian khususnya pelayanan paspor memperoleh skor 4,21 yang berada dibawah nilai rata-rata dari lembaga yang disurvei lainnya¹).

Padahal kalau kita cermati, perhatian terhadap kinerja keimigrasian ini sudah cukup lama tedengar. Dan informasi tersebut diisyaratkan telah menyebar ke mana-mana. Bahkan tidak tanggung-tanggung, presiden kita juga diisyaratkan memperoleh masukan tentang kinerja jajaran keimigrasian baik secara langsung maupun tidak secara langung. Sebut saja ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mendapati keluhan seorang pengusaha asal Thailand pada forum bisnis ASEAN tahun 2005²). Pengusaha Thailand tersebut mengaku memperoleh perlakuan kurang mengenakan dari petugas imigrasi yang mencari-cari kesalahan dengan dalih tidak memiliki visa bisnis. Selain hal tersebut, presiden juga memperoleh informasi adanya keterlibatan aparat keimigrasian dalam perdagangan perempuan³). Berita miring dimaksud masih terus berlanjut ketika Presiden melakukan kunjungan ke Malaysia yang secara langsung juga memperoleh keluhan dari seorang Tenaga Kerja Indonesia yang bekerja

¹ Komisi Pemberantasan Korupsi, Laporan Survei Integritas Publik 2007, Jakarta, akhir tahun 2007,

² Media Indonesia, Senin 30 Januari 2006. Geram. Perasaan itu tidak bisa lagi ditahan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Ia begitu jengkel mendapatkan banyak laporan miring tentang imigrasi. Keperaman memang tidak cukup. Harus ada langkah pasti untuk membenahi Imigrasi.

³ Kompas, Kamis 27 April 2006, Perdagangan perempuan.... Diselidiki dugaan keterlibatan imigrasi. Direktur Reserse Kriminal Polda Sumatera Utara Komisaris Besar Roni F. Sompi mengungkapkan, dugaan keterlibatan Imigrasi terlihat dari terbitnya surat perjalanan laksana paspor bagi TKI ilegal yang dipulangkan.

di Malaysia. Keluhnya, dalam memperoleh dokumen keimigrasian, mereka dikenakan biaya yang melebihi biaya resmi yang diatur oleh pemerintah⁴).

Itulah sebagian wajah keimigrasian kita di era reformasi ini. Keimigrasian yang kita agungkan tugas pokok dan fungsinya, sering kali tidak luput dari tindakan yang kadang memburamkan dirinya sendiri. Momentum reformasi yang banyak digunakan berbagai institusi untuk berbenah diri, nampaknya belum mampu sebagai lecutan memotivasi diri. Tuntutan masyarakat belum mampu terakomodir. Padahal kalau kita mau jujur, permasalahan pelayanan keimigrasian sudah berlangsung cukup lama. Tengok saja kesemrawutan keimigrasian ini tidak saja terjadi pada pasca era orde baru. Sejak jaman orde lama pun masalah keimigrasian sudah menampakkan dirinya⁵. Padahal orde lama telah tergantikan oleh orde baru, demikian pula orde baru juga telah berakhir untuk digantikan oleh orde reformasi. Namun dalam realitasnya periodisasi dimaksud masih terus mewariskan permasalahan yang dihadapi. Berbagai penyempurnaan kebijakan yang diterapkan belum sepenuhnya menuntaskan permasalahan yang ada.

Manakala ukuran kinerja jajaran keimigrasian itu bersifat kuantitatif, niscaya penilaian masyarakat dimaksud kurang tepat. Mengingat jajaran keimigrasian terus mencatatkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang terus mengalami peningkatan⁶. Namun bukan itu saja yang menjadi tolok ukur penilaian kinerja. Penerimaan PNBP hanya sebagian dari indikator saja. Masih cukup banyak indikator lain yang dijadikan tolok ukurnya.

Keimigrasian yang secara universal mengatur lalu lintas orang untuk keluar atau memasuki suatu negara secara tidak langsung tentunya bermuara kepada kepentingan negara yang sekaligus mencerminkan wajah negara. Penilaian kinerja tidak hanya

⁴ Kompas, Rabu, 15 Februari 2006, Korupsi Imigrasi. Aliran uang mengalir ke pejabat konjen Republik Indonesia. Pungutan liar atas fasilitas keimigrasian di Konsulat Jenderal RI di Penang, Malaysia, ternyata mengalir ke para pejabat Konjen RI di Penang. Arken Tarigan, diperiksa KPK terkait dengan dugaan adanya aliran uang sebesar Rp. 23 Miliar yang masuk ke rekeningnya. Sebelumnya mantan Atase Imigrasi Konsulat Jenderal RI di Penang, Malaysia, M. Khusnul Yakin Papoyo, juga berulang kali diperiksa. Khusnul diperiksa juga terkait dengan dugaan adanya aliran uang sebesar Rp. 13 Milyar yang masuk ke rekeningnya.

⁵ Direktorat Jenderal Imigrasi, Lintas Sejarah Imigrasi, Jakarta, 2005 . hal 117-118; Pergantian Kepala Jawatan Imigrasi dari Mr. R.P. Notohatyanto kepada Komisaris Besar Polisi Drs. Hoegeng Iman Santoso dengan harapan untuk mempercepat proses pengurusan exit permit, paspor, meningkatkan jasa pelayanan imigrasi dan menegakkan kembali kewibawaan imigrasi... pesan Jenderal A.H. Nasution pada acara serah terima.

⁶ Iman Santoso, Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi Dan Ketahanan Nasional, Universitas Indonesia, 2005 cetakan kedua, hal. 236-238

berdasarkan output yang dihasilkan, namun terdapat tugas yang lebih besar yang melekat pada tugas pokok dan fungsinya yang diharapkan mampu memberikan outcome bagi bangsa dan negara. Melalui pelbagai pelayanan jasa keimigrasian yang diberikan, kiranya akan mampu menopang pelaksanaan pembangunan. Apalagi pada saat ini negara kita masih sangat membutuhkan sumber daya pembangunan baik investasi maupun teknologi, termasuk didalamnya adanya kebutuhan kemampuan sumber daya manusia (tenaga ahli), ditengah kelebihan tenaga kerja yang berskill rendah.

Dari gambaran dimaksud sangat berpotensi meningkatkan arus pergerakan sumber daya manusia (tenaga kerja). Pelintas batas negara ini disinyalir akan terus menghiasi perjalanan bangsa. Belum lagi trend era global yang diprediksikan juga diikuti oleh mobilitas umat manusia, baik dalam aras ekonomis maupun non ekonomis lainnya. Kondisi tersebut tentunya tidak meninggalkan aspek keimigrasian. Maka dalam mengantisipasi hal tersebut kata yang tepat adalah reformasi keimigrasian kita⁷).

Keimigrasian kita pada saat ini diatur oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1992 tentang Keimigrasian. Keimigrasian yang didefinisikan sebagai hal ikhwal lalu lintas orang yang keluar masuk wilayah Republik Indonesia dan pengawasan orang asing di Indonesia, yang pada hakekatnya lebih mengedepankan asas selektif policy. Artinya hanya orang-orang (Warga Negara Indonesia atau Warga Negara Asing) yang diyakini mampu memberikan keuntungan bangsa Indonesia yang diberikan pelayanan. Dalam perwujudannya bagi Orang Asing pelayanan berupa pemberian berbagai jenis perizinan keimigrasian. Sedang bagi Warga Negara Indonesia yang diidentikkan dengan pelayanan paspor. Itulah yang menjadi domain institusi keimigrasian yang intinya sebagai fasilitator pembangunan. Bagaimana jajaran keimigrasian mampu menangkap fenomena tersebut, tentunya tidak terlepas dari politic will institusi itu sendiri.

Namun seiring dengan perjalanan waktu, pelayanan paspor khususnya, cukup menyedot banyak perhatian. Banyak perhatian masyarakat yang tertuju kepada pola pelayanan yang dipraktikan. Operasionalisasi system machine readable passport (MRP) yang memberikan kewenangan yang demikian besar kepada Kantor Imigrasi

⁷ Media Indonesia, Senin 30 Januari 2006

diisyaratkan sebagai hulunya praktik pelayanan birokratisme yang selama ini diterapkan. Sebagai contoh ditemukannya paspor Republik Indonesia dalam koper seorang Warga Negara Indonesia yang berkunjung ke Amerika Serikat. Untuk alasan itulah pemerintah dengan sigap mengganti pelayanan paspor system MRP dengan system Biometrik.

Untuk pertimbangan itulah, pengadopsian kemajuan teknologi informasi dan komunikasi dalam pelayanan paspor itu dilaksanakan. Kolaborasi tersebut tertuang dalam pola pelayanan paspor berbasis biometrik, sebagaimana diatur di dalam Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor: M.03.IZ.03.10 Tahun 2005 tentang Penunjukkan Pengelolaan dan Pelaksanaan Sistem Photo Terpadu Berbasis Biometrik pada Surat Perjalanan Republik Indonesia tertanggal 28 Oktober 2005.

Setelah melalui persiapan yang cukup, awal tahun 2006 Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dimaksud dilaksanakan, sebagaimana diatur di dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor: M.02-IZ.03.10 Tahun 2006 tentang Penerapan Sistem Photo Terpadu Berbasis Biometrik pada Surat Perjalanan Republik Indonesia tertanggal 01 Februari 2006. Konsep utama operasionalisasi biometrik pelayanan paspor, menargetkan dua sasaran yang hendak dicapai. Yaitu suatu prosedur pelayanan paspor yang mengandalkan kecepatan dan kemudahan yang sekaligus mengedepankan aspek keamanan. Dengan konsep yang demikian, diharapkan mampu mengikis bahkan menghilangkan pandangan miring yang selama ini berkembang di masyarakat. Hal ini merupakan babak baru atau kemauan jajaran keimigrasian mereformasi diri dalam menangkap tuntutan reformasi dan fenomena global yang sedang terjadi.

Pada aspek kemudahan pelayanan, penerapan pelayanan biometrik ini membuka kesempatan kepada masyarakat seluas-luasnya dalam memperoleh pelayanan paspor. Masyarakat dapat mengurus paspor dimana mereka kehendaki, yang sudah tidak terintangi lagi oleh batas yurisdiksi kewilayahan. Sekat-sekat otonomi daerah yang sedang gencar dibangun tidak menjadi hambatan bagi warga masyarakat untuk melintasinya menuju Kantor Imigrasi yang mereka kehendaki guna memperoleh paspor. Misalnya seorang warga di Kalimantan Selatan dapat mengurus paspor di Kantor Imigrasi Jakarta Selatan. Ataupun sebaliknya.

Sementara itu dalam pendekatan aspek keamanan, maksudnya adalah melalui penerapan teknologi tersebut, diarahkan untuk meminimalisasi bahkan menghilangkan pemalsuan paspor atau kepemilikan paspor ganda. Dalam system ini dimungkinkan hanya ada satu data base tunggal yang dirujuk hasil scan sidik jari dan foto wajah dari para pemohon. Seseorang yang telah mengajukan permohonan paspor pada suatu Kantor Imigrasi tertentu secara langsung telah terdokumentasikan pada Kantor Imigrasi dimaksud. Masing-masing Kantor Imigrasi berfungsi menghimpun sekaligus input data. Aliran data dari keseluruhan Kantor Imigrasi ini akhirnya membentuk sekumpulan data yang terhimpun dalam data base yang secara integralistik dan tersentralisasi berada pada 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 pemohon⁸).

Dalam padangan awam operasionalisasi pelayanan paspor berbasis biometrik akan mampu menjawab semua permasalahan yang ada. Namun harapan dimaksud, nampaknya belum sepenuhnya dapat dipenuhi. Sebut saja pelayanan di Kantor Imigrasi Tanjung Perak Surabaya, ratusan pemohon paspor harus antri berjam-jam menunggu di Kantor Imigrasi untuk pembuatan paspor. Bahkan ada yang menginap. Untuk melayani 500 pemohon, hanya tersedia satu peralatan yang didatangkan dari Jakarta. Padahal sebelum system biometrik diterapkan, Kantor Imigrasi Tanjung Perak yang dilengkapi dengan empat computer dalam waktu satu hari mampu menyelesaikan sekitar 500 paspor⁹).

Kekecewaan senada juga disuarakan oleh Ketua Asosiasi Perusahaan Jasa TKI Asia Fasifik (Ajaspac), Jakarta, Anthon Sihombing¹⁰), bahwa implementasi biometrik masih banyak mengalami kendala operasional. Pelayanan paspor yang berbasis

⁸ Harian Republika 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 bisa mengambil paspor di mana pun berada tanpa tergantung pada domisili yang tertera di kartu tanda penduduk.

⁹ Harian Media Indonesia, Kamis 9 Februari 2006.

¹⁰ Harian Republika, Kamis, 16 Maret 2006, Biometrik tak optimal, paspor TKI terlantar... Sistem baru bernama biometrik yang disebut-sebut lebih canggih dalam pembuatan paspor di Kantor Imigrasi, ternyata masih belum memperlancar pelayanan. Sekitar 100 ribu TKI tujuan penempatan Asia Pasific, pun nasibnya terlunta-lunta.Ia meminta Kantor Imigrasi di seluruh Indonesia memprioritaskan pembuatan paspor TKI, supaya jadwal keberangkatan mereka tidak terus tertunda. Disarankan, jika teknologi baru untuk pembuatan paspor belum bisa operasionalkan secara optimal, hendaknya menggunakan system yang lama.

biometrik dalam implementasinya terkesan dipaksakan atau jauh dari janji-janji yang disebarkan. Sistem dimaksud masih menyisakan banyak kelemahan. Untuk itu Beliau menghimbau dalam upaya mempercepat penyelesaian pelayanan agar kembali menggunakan sistem yang lama.

Kekecawanan masyarakat, yang secara structural disuarakan oleh Anthon Sihombing, nampaknya belum juga berhenti sampai di situ. Sebut saja hasil survai indeks persepsi masyarakat tentang korupsi yang diselenggarakan oleh Transparency International Indonesia¹¹ pada awal tahun 2007, masih menempatkan jajaran Imigrasi pada peringkat ketiga yang sama-sama dengan DPRD yang diapresiasi sebesar 90% sebagai aparat yang secara aktif meminta suap. Hal yang demikian tentunya turut memberikan tekanan bagi operasionalisasi biometrik yang notabene kecepatan pelayanan dan keamanan merupakan salah satu tujuan yang hendak dicapai.

Sebagaimana telah disinggung di depan bahwa pelayanan paspor berbasis biometrik ini merupakan salah satu kebijakan baru yang dikeluarkan oleh pemerintah khususnya Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Dan realitasnya, kebijakan tersebut telah diimplementasikan pada seluruh Kantor Imigrasi. Pada tahap inilah ujian implementasi kebijakan itu berada pada posisi yang sebenarnya.

Saat ini, tahun 2008, implementasi kebijakan pelayanan paspor berbasis biometric telah memasuki tahun ketiga, jika dihitung dari awal penerapan tahun 2006. Dua tahun sudah kebijakan itu dilaksanakan. Dalam catatan Direktorat Jenderal Imigrasi, ditemukan sebanyak 49.812 data pemohon atau identitas ganda¹². Angka dimaksud merupakan akumulasi data tahun 2006 dan 2007 yang masing-masing tercatat sebanyak 11.125 dan 38.687 identitas pemohon.

Secara structural, temuan dimaksud tentu merupakan suatu kebanggaan. Mengingat diadopsinya system biomatrik, pada titik inilah keunggulan komparatif yang dimiliki sebagai salah satu pertimbangannya. Walaupun demikian, tentunya kita tidak bisa menggantungkan sepenuhnya kepada keunggulan teknologi dimaksud.

¹¹ Harian Media Indonesia, Rabu 28 Februari 2007, Aparat Peradilan paling berinisiatif minta suap. Survey dilaksanakan pada 32 kota/kabupaten. ...kebanyakan praktik suap terjadi karena diminta, bukan ditawarkan oleh aparat instansi pelayanan public. Aparat yang memperoleh apresiasi tinggi sebagai pihak yang proaktif meminta suap diantaranya; Aparat peradilan diyakini 100%, Aparat bea Cukai 95%, Aparat Imigrasi/DPRD 90%, Aparat Badan Pertahanan Nasional 87%. Dalam survey tersebut Aparat Imigrasi berada pada peringkat ketiga bersama DPRD.... Cerminan budaya korup, gaji rendah dan lemahnya mekanisme pengawasan sebagai hal yang dapat disimpulkan.

¹² Direktorat Jenderal Imigrasi, Januari 2008

Dalam struktur kerja yang demikian dapat diibaratkan kita menyuruh orang lain untuk menyembelih seekor kambing dengan mengirimkan kambing sekaligus pisanya. Kenapa pisau itu tidak kita gunakan sendiri menyembelih, sehingga beban kerja pihak lain menjadi berkurang, sebagaimana metode filtrasi pelayanan paspor ini diterapkan dalam menyaring data agar mendekati ideal.

Manakala kondisi tersebut dibiarkan terus berlangsung, dikhawatirkan dapat mengganggu pencapaian efektivitas maupun efisiensi pelayanan paspor. Kekhawatiran dimaksud nampaknya bukan tanpa alasan. Sebut saja suara masyarakat yang berhasil dihimpun oleh Harian Media Indonesia¹³, mengurus paspor susah-susah gampang. Pendapat masyarakat beragam dalam berurusan dengan pihak Kantor Imigrasi. Dalam berurusan dengan Kantor Imigrasi diisyaratkan membutuhkan kiat-kiat tersendiri. Pada proses pelayanan, waktu normal yang disediakan terasa sempit untuk memahami dan memenuhi persyaratan. Sehingga diperlukan penambahan waktu hingga tiga minggu agar pelayanan dimaksud dapat terselesaikan.

Manakala implementasi kebijakan telah mampu mencapai sasaran maupun tujuan yang telah ditetapkan, tentunya merupakan harapan yang ditunggu-tunggu oleh semua pihak, baik oleh pembuat kebijakan maupun kelompok sasaran kebijakan demikian pula masyarakat. Mereka secara bersama-sama menantikan kinerja kebijakan sesuai dengan harapannya. Sayang harapan dimaksud belum seluruhnya dapat terpenuhi. Masyarakat yang telah telanjur berbunga-bunga akan memperoleh pelayanan yang nyaman, aman dan berbiaya murah pada kesempatan kali ini mesti menunda harapannya.

Masa persiapan yang kurang lebih tiga bulan¹⁴, nampaknya belum cukup dalam persiapan implementasi sehingga yang muncul di permukaan adalah timbulnya berbagai keluhan atau hambatan-hambatan operasional, sebagaimana disuarakan di atas. Dalam tataran praktis, adanya kendala operasional dari suatu kebijakan yang baru, niscaya merupakan suatu kewajaran. Hanya saja yang perlu dipahami seberapa

¹³ *Media Indonesia, Senin 11 Pebruarii 2008, hal 5. Mengurus paspor gampang-gampang susah*

¹⁴ Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor: M.03.IZ.03.10 Tahun 2005 tentang Penunjukkan Pengelolaan dan Pelaksanaan Sistem Photo Terpadu Berbasis Biomerik pada Surat Perjalanan Republik Indonesia; Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia dimaksud dilaksanakan, sebagaimana diatur di dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor: M.02-IZ.03.10 Tahun 2006 tentang Penerapan Sistem Photo Terpadu Berbasis Biomerik pada Surat Perjalanan Republik Indonesia

besar batas kegamangan, sehingga kegiatan/program dimaksud masih dapat diteruskan tanpa mengusik ketenangan masyarakat. Sebaliknya kepanikan masyarakat itu tidak perlu terjadi manakala pola implementasi kebijakan dimaksud dipersiapkan secara matang. Misalnya, George Edward III¹⁵, yang menyebutkan bahwa dalam rangka menunjang keberhasilan implementasi kebijakan itu akan sangat dipengaruhi oleh empat faktor utama.

Pada factor pertama, antara lain disebutkan bahwa kebijakan itu perlu dikomunikasi kepada kelompok sasaran atau pelaksana kebijakan. Apa yang menjadi tujuan atau isi kebijakan perlu ditransmisikan, sehingga diperoleh kesamaan pandangan antara aparatur pelaksana dan pembuat kebijakan. Dengan dipahaminya isi kebijakan para pelaksana di lapangan, mereka akan tahu apa yang mesti diperbuat dalam kerangka pencapaian tujuan kebijakan. Dan untuk factor kedua, implelementasi kebijakan itu sangat berkiatan erat dengan ketersediaan sumber daya. Yang dimaksud sumber daya ini merupakan sumber-sumber pendukung yang memungkinkan suatu kebijakan itu dapat dilaksanakan dengan baik. Termasuk dalam kategori ini adalah sumber daya manusia dan sumber daya lainnya.

Untuk factor ketiga, adalah disposisi pelaksana di lapangan. Yang dimaksud disposisi di sini adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, serta sifat demokratis. Oleh Edward III diisyaratkan, jika implementor memiliki disposisi yang baik, sangat dimungkinkan dapat menjalankan kebijakan sesuai apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Sebaliknya jika memiliki disposisi yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

Dan yang terakhir, adalah struktur birokrasi menjadi salah satu faktor penting dalam implementasi kebijakan. Termasuk unsure penting dalam struktur birokrasi, adalah keberadaan standar operating procedur (SOP). SOP inilah yang menjadi pedoman dalam bertindak. Setiap langkah kegiatan mesti ada yang mesti dipedomani, sehingga akan diperoleh adanya kesamaan atau keseragaman tindak. Selain SOP diisyaratkan pula bahwa struktur organisasi yang terlalu panjang juga diyakini sebagai salah satu yang melemahkan efektifitas implementasi kebijakan.

¹⁵ Edward III, Georges, *Implementing Publik Policy*, Congressinal Quartely, Press, Washsington, 1980, dalam Suabrsono, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, 2005. hal. 90

Terkait dengan implementasi pelayanan paspor berbasis biometrik, sebagaimana terakumulasinya kekecewaan masyarakat di atas sangat dimungkinkan keempat factor di atas tidak bekerja secara efektif. Ataukah terdapat factor lain yang mempegaruhinya. Mengingat implementasi kebijakan itu tidak berjalan pada kondisi yang vakum. Mereka akan sangat rentan dan mudah sekali dipengaruhi oleh factor-faktor yang melingkupinya.

Gambaran kinerja kebijakan itulah yang oleh Andrew Dunsire (1978) sebagaimana dirujuk oleh Solichin¹⁶ dimaknai sebagai implementation gap. Yaitu suatu istilah yang dimaksudkannya untuk menjelaskan suatu keadaan di mana dalam proses kebijaksanaan selalu akan terbuka kemungkinan terjadinya perbedaan antara apa yang diharapkan oleh pembuat kebijaksanaan dengan apa yang senyatanya dicapai. Hal yang demikian juga dipahami betul oleh Subarsono¹⁷ yang menegaskan bahwa, suatu kebijakan yang telah direkomendasikan untuk dipilih bukanlah jaminan bahwa kebijakan tersebut pasti berhasil dalam implementasinya. Dalam penerapannya masih diperlukan adanya beberapa alternative dan instrumen lain yang memungkinkan kebijakan itu dapat dilaksanakan dan mampu mencapai tujuan yang ditetapkan.

Padahal kalau kita perhatikan, dalam kasus implementasi pelayanan paspor berbasis biometrik, adalah merupakan salah satu kebijakan yang revolusioner dengan menggantikan sistem yang lama untuk digantikan dengan sistem yang baru. Kondisi inilah yang semestinya memperoleh porsi perhatian lebih besar. Sebagai prosedur atau metode baru tentunya sangat membutuhkan persiapan yang memadai. Dalam kondisi yang demikian, jelas sangat membutuhkan persiapan yang sangat matang. Ketersediaan sumber daya pendukung dalam kuantitas dan kualitas yang memadai tentunya menjadi prasyarat yang mesti terpenuhi agar kebijakan itu mampu bekerja dengan baik.

Pada proses kebijakan, implementasi kebijakan yang dimaknai sebagai pengejawantahan harapan menjadi kenyataan merupakan hal yang penting, demikian disebutkan dalam berbagai literatur studi kebijakan. Yang nilai ke-pentingannya

¹⁶ Abdul Wahab, Solichin, Dr., MA, Analisis Kebijaksanaan, Dari formulasi ke Implementasi kebijaksanaan negara, Bumi Aksara, Edisi kedua, cetakan ke-5, 2005. Hal. 61

¹⁷ Subarsono, AG., Drs., M.Si., MA, Analisis Kebijakan Publik (konsep, teori dan aplikasi), Pustaka Pelajar, hal. 87, Yogyakarta, Cetakan Pertama, 2005.

diletakkan pada sejauhmana kebijakan yang telah dikeluarkan pemerintah itu mampu mengatasi permasalahan yang ada. Proses inilah yang akhirnya menjadi rumit dan pelik. Dalam artian telah terjadi adu percepatan antara pemenuhan harapan masyarakat dan bekerjanya kebijakan. Saat-saat inilah nilai kebijakan itu dipertaruhkan. Pada satu sisi sistem yang lama yang dirasakan sudah usang dan ketinggalan telah mulai ditinggalkan, sebaliknya penerapan sistem yang baru belum mampu menjawab permasalahan.

Gambaran inilah yang pada saat ini mengemuka sehubungan dengan implementasi pelayanan paspor berbasis biometrik pada Kantor-Kantor Imigrasi. Keberhasilan gerak kebijakan kalah cepat dibandingkan dengan tingginya harapan masyarakat. Mengapa hal yang demikian ini terjadi? Sebagaimana diisyaratkan pentingnya kita mempelajari kebijakan pada dimensi praktis¹⁸. Proses inilah yang telah mengundang para sarjana untuk urun rembug atau mendiskusikannya.

Sebutnya saja Dewi Kartikawati¹⁹, dalam karyanya “Evaluasi Impelementasi Kebijakan Impor Gula. Kebijakan impor gula dapat dipahami sebagai upaya untuk meningkatkan daya saing bangsa dan diarahkan juga untuk meningkatkan politik ketahanan pangan. Wacana yang selama ini berkembang dimasyarakat, senyatanya tidak atau kurang selaras dengan cita-cita dari kebijakan itu sendiri. Pandangan awam yang membentuk “opini” bahwa impor akan memukul petani tebu dan pabrik gula nasional tidak cukup bukti. Disimpulkan bahwa kebijakan impor gula itu untuk memenuhi industri makanan nasional yang bahan bakunya memerlukan pasokan gula (gula kristal rafinasi) yang tidak seluruhnya mampu dipenuhi oleh industri gula nasional. Kalaupun toh gula impor itu masuk swalayan dan beredar dimasyarakat, merupakan akses yang kurang dianstipasi. Dengan demikian politik ketahanan pangan akan tetap terjaga dengan tetap beroperasinya pabrik gula nasional beserta para petani tebu-nya. Demikian pula daya saing bangsa, diyakini juga akan tetap terjaga.

¹⁸ Abdul Wahab, Solichin, Dr., MA, Analisis Kebijakan, Dari formulasi ke Implementasi kebijakan negara, Bumi Aksara, Edisi kedua, cetakan ke-5, 2005. Hal. 12-13

¹⁹ Kartikawati, Dewi, Evaluasi Impelementasi Kebijakan Impor Gula, tidak dipublikasikan, Universitas Indonesia, 2005.

Berbeda dengan Kartikawati yang mengedepankan kinerja kebijakan impor gula pada ekonomi dan politik, Suprihartini²⁰ dalam karyanya evaluasi implementasi kebijakan penyediaan system teknologi informasi di Sekretariat Jendreal DPR RI., memfokuskan diri kepada pencapaian tujuan dari suatu kebijakan. Untuk itu, Suprihartini mengembangkan studinya pada beberapa aspek yang mencakup efektivitas, efisiensi, kecukupan, kesamaan, responsivitas dan ketepatan dari sebuah kebijakan. Untuk ketiga aspek yang terakhir diisyaratkan telah mampu menunjang bekerjanya kebijakan penerapan system teknologi informasi. Namun untuk kedua aspek yang pertama, yaitu efektivitas dan efisiensi, kurang memperoleh porsi pembahasan yang cukup, sebagaimana tercermin dari hasil akhir penelitiannya. Dalam hal ini Suprihartini nampaknya kurang menyadari dari keterbatasan-keterbatasan atau kendala-kendala yang mungkin timbul. Baik akses perolehan data maupun waktu. Sehingga terdapat aspek yang mestinya memperoleh penekanan pembahasan malahan kurang didukung oleh kecukupan data. Konsep efektivitas yang dikembangkan dari penerapan metode baru untuk menggantikan metode yang lama belum diperoleh data pendukung yang memadai belum dilengkapi oleh adanya data pembandingan antara sebelum dan sesudah penerapan kebijakan dimaksud..

Berpijak dari pengalaman kedua penulis di atas, maka pada kesempatan studi ini penulis dalam studi kebijakan ini akan memfokuskan diri kepada implementasi kebijakan pelayanan paspor berbasis biometrik pada Kantor Imigrasi. Mengingat ruang lingkup kebijakan itu sangat luas sekali, sehingga walaupun telah cukup banyak sarjana yang membahasnya, niscaya masih tersedia cukup ruang untuk berpartisipasi. Masing-masing sarjana tentunya akan melakukan studi dengan pendekatan masing-masing sebagaimana tercermin dua sarjana di atas.

Penulis sengaja membatasi diri hanya kepada implementasi kebijakan dimaksudkan untuk lebih memfokuskan diri dan untuk dapat melakukan pengakajian yang lebih mendalam. Disamping beberapa keterbatasannya yang melingkupi kegiatan penelitian. Baik dari segi waktu, biaya maupun kemudahan untuk memperoleh atau menghimpun data yang dibutuhkan.

Sebagaimana telah disinggung didepan, bahwa implementasi kebijakan pelayanan paspor berbasis biometrik ini banyak memperoleh apresiasi dari

²⁰ Suprihartini dalam karyanya evaluasi implementasi kebijakan penyediaan system teknologi informasi di Sekretariat Jendreal DPR RI., Tidak dipublikasikan, Universitas Indonesia, 2004

masyarakat. Untuk itu dalam penelitian ini akan melakukan pembahasan mulai dari bagaimana kebijakan itu ditransmisikan kepada kelompok sarana, sumber daya pendukung implementasi kebijakan yang akan mencakup sarana maupun sumber daya manusia, karakteristik pelaksana di lapangan serta operasionalisasi standar operating prosedur yang merupakan pedoman bagi para pelaksana di lapangan. Dalam hal ini sarana tidak hanya sarana yang secara langsung berhubungan dengan kelancaran pelayanan, termasuk dalam hal ini adalah sarana yang bersifat social. Maksudnya adalah sarana yang secara fungsional tidak berhubungan secara langsung dengan proses pelayanan, namun memiliki keterkaitan. Misalnya ketersediaan ruang tunggu, kenyamanan ruang tunggu maupun papan pengumuman yang memungkinkan masyarakat memperoleh informasi.

Sedang untuk sumber daya manusia, penulis akan melakukan pembahasan baik dalam aspek kuantitas maupun kualitasnya. Pada aspek kuantitas mencakup kecukupan sumber daya manusia yang bertugas memberikan layanan. Sedang dalam aspek kualitas untuk dihubungkan dengan kemampuan, koresponsifan maupun keramahan dalam memberikan layanan. Pentingnya pemahaman kedua aspek sumber daya manusia dilandasi suatu pemikiran bahwa seberapa pun tingkat kecanggihan teknologi, manakala tidak ditangani oleh orang yang tepat, insicaya tidak akan memberikan hasil yang optimal. Untuk itulah dalam penelitian ini pentingnya mengungkap aspek sumber daya manusia dalam dimensi sumber daya implementasi kebijakan.

B. Permasalahan Penelitian

Bagaimana factor-faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan paspor berbasis biometrik pada Kantor Imigrasi?

C. Tujuan Penelitian

Mendeskripsikan factor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan paspor berbasis biometrik pada Kantor Imigrasi

D. Manfaat Penelitian

Dari hasil kegiatan penelitian ini diharapkan adanya manfaat yang diperoleh berbagai pihak yang meliputi:

1. Bagi Peneliti

Bagi peneliti sendiri diharapkan akan menambah wawasan baru tentang implementasi kebijakan dan sekaligus diharapkan pula mampu meningkatkan wawasan tentang adanya factor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan paspor berbasis biomterik pada Kantor Imigrasi.

2. Bagi Kantor Imigrasi

Kantor Imigrasi kiranya dapat memperoleh masukan dari hasil penelitian yang dilaksanakan, sehingga mampu menyempurnakan atas beberapa factor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan paspor yang ada.

3. Bagi Direktorat Jenderal Imigrasi

Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai pihak yang berkompeten terhadap pelayanan paspor, kiranya juga dapat memperoleh masukan atas kebijakan yang telah dikeluarkan, sehingga mampu memberikan arah penyempurnaan kebijakan lebih lanjut.

4. Bagi Peneliti Lanjutan

Hasil penelitian tentunya merupakan sumber referensi yang sangat berharga bagi peneliti lanjutan. Untuk hal itu diharapkan hasil penelitian ini merupakan informasi awal yang untuk seterusnya mampu menampilkan informasi lain yang masih relevan dengan topik penelitian yang sejenis.

5. Bagi Disiplin Disiplin Keilmuan

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan referensi bagi berbagai pihak yang berminat terhadap penelitian yang sejenis. Atau dapat dijadikan sebagai bahan referensi dalam pengembangan ilmu pengetahuan yang berkaitan dengan studi analisis kebijakan khususnya yang menyangkut aspek implementasi kebijakan.

E. Batasan Penelitian

Selaras dengan permasalahan penelitian sebagaimana tersebut di atas, dan dalam rangka mempermudah pelaksanaan penelitian, maka ruang lingkup studi

kebijakan ini akan membatasi diri pada proses implementasi kebijakan pelayanan paspor pada Kantor Imigrasi. Penentuan ruang lingkup penelitian ini dimaksudkan agar dalam pembahasan ini terfokus dan tidak melebar. Oleh karena itu dalam kegiatan penelitian ini akan membahas seputar proses implementasi kebijakan yang mencakup.

1. Pembahasan mengenai pola-pola yang dikembangkan dalam proses pemahaman isi kebijakan.
2. Pembahasan mengenai sumber daya kebijakan yang merupakan salah satu instrumen pelaksana kebijakan.
3. Pembahasan seputar disposisi petugas yang merupakan pelaksana kebijakan.
4. Pembahasan seputar struktur birokrasi khususnya operasionalisasi standar operating procedure.

F. Model penelitian

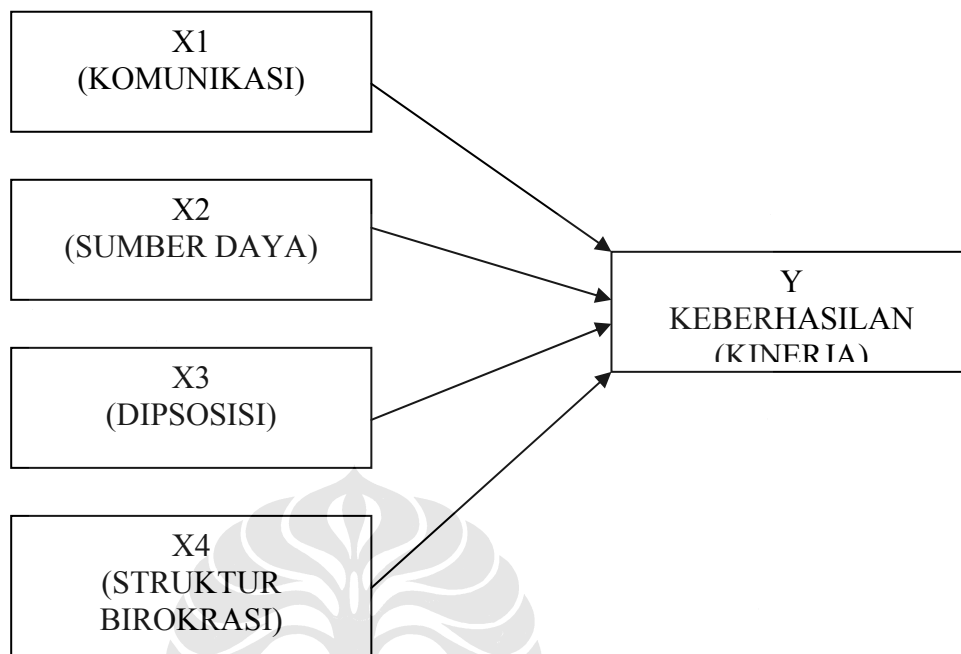
Makna penting penyusunan indikator variabel dalam penelitian social tidak terlepas dari kesulitan kita dalam menentukan apa yang dapat diukur. Berbeda dengan penelitian eksak yang mana obyek penelitian dapat diukur secara langsung. Hal inilah yang disampaikan oleh Masri Singarimbun²¹ pentingnya menyusun indikator dari variable penelitian. Keberhasilan kita dalam menyusun indikator variable yang akan diukur sangat berpengaruh besar terhadap kesahihan hasil penelitian. Hal ini tidak terlepas, bahwa yang dilakukan analisis dan intepretasi data adalah indikator dari beberapa varabel yang ada. Untuk itu ketika kita telah dapat menyusun indikator dari variable penelitian, merupakan informasi atau petunjuk awal sebagai arah penelitian.

Maka berdasarkan penyusunan indikator-indikator dari variabel pengaruh (bebas) dan terpengaruh (terikat) dapat dirumuskan model penelitian sebagai berikut:

²¹ Singarimbun, Masri, Metode Penelitian Survei, LP3ES, Jakarta, 1995, Hal 23.

Tabel: 1

Model Penelitian Tentang Implementasi Kebijakan Pelayanan Paspor Berbasis Biometric Pada Kantor Imigrasi



Keterangan:

- X1 = Komunikasi, yaitu unsure-unsur yang dilakukan oleh pembuat kebijakan agar para pelaksana di lapangan mengerti dan paham akan isi kebijakan, yang untuk selanjutnya mengerti apa yang akan diperbuat.
- X2 = Sumber Daya, yaitu sumber daya implementasi kebijakan. Dalam hal ini kompetensi sumber daya manusia merupakan unsur-unsur penting. demikian pula ketersediaan sarana yang berfungsi social maupun sebagai alat (antu) kerja.
- X3 = Disposisi, yaitu disposisi impLementor kebijakan. Merupakan kecenderungan watak dan sikap para pelaksana di lapangan, kejujuran, komitmen dan demokratis merupakan unsure yang berpengaruh terhadap keberhasilan impemetasi kebijakan.
- X4 = Struktur Birokrasi, salah satu aspek struktur yang penting dari setipa organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar. prosedur

operasi yang standar menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak.

Y = Kinerja Kebijakan, yaitu hasil implementasi kebijakan yang merupakan upaya nyata dari pelaksanaan atau kinerja kebijakan bahwa operasionalisasi pelayanan paspor berbasis biometrik telah mampu mempermudah dan mempercepat pelayanan dengan tidak meninggalkan aspek keamanan paspor.

Permodelan di atas merupakan gambaran dari desain penelitian yang mana untuk mengetahui perspektif atau suatu acuan dan mengakomodasi teori. Teori-teori yang diajukan sebagai sarana analisis melalui pengujian atas hipotesis yang diajukan adalah hubungan diantara variable-variabel penelitian dimaksud.

F. Hipotesa penelitian

Terdapat hubungan yang signifikan antara factor-faktor komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur organisasi dengan keberhasilan implementasi kebijakan pelayanan paspor berbasis biometric pada Kantor Imigrasi.

