

BAB I

PENDAHULUAN

Pada bab ini berisi pendahuluan mengenai alasan penulis melakukan penelitian mengenai kinerja unit pelayanan VKSK di Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta. Pendahuluan ini akan menguraikan mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

1. Latar Belakang Masalah

Dengan telah bergulirnya reformasi di Indonesia, maka segala bentuk kebijakan pemerintah selalu berorientasi pada kepentingan masyarakat. Hal tersebut dicermati dengan memberikan peluang yang lebih besar terhadap terwujudnya masyarakat madani yang bercirikan dijunjung tingginya nilai-nilai demokrasi, Hak Asasi Manusia, supremasi hukum, transparansi dan keadilan, selaras dengan itu membawa pula pengaruh terhadap model pelayanan masyarakat yang sesuai dengan tuntutan dan harapan masyarakat.

Aparat pemerintah merupakan salah satu komponen dominan di dalam menentukan baik buruknya kualitas pelayanan masyarakat. Karena dalam hal pemberian pelayanan ini tidak hanya berlaku untuk warga negara Indonesia sendiri tetapi juga kepada warga negara asing yang sudah berada di Indonesia maupun yang ingin masuk ke Indonesia. Seperti pelayanan kesehatan, penegakan hukum, dan lain sebagainya. Sehingga aparat pemerintah dalam memberikan pelayanan harus memiliki kualitas yang lebih baik agar dapat mencapai tujuan pembangunan.

Imigrasi sebagai salah satu aparat pemerintah yang berada di bawah naungan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, mengemban tugas sebagai pelaksana sebagian tugas dan fungsi Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia khususnya di bidang keimigrasian. Dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi terbagi menjadi tiga bagian, yaitu fungsi pelayanan, fungsi keamanan, dan fungsi penegakan hukum.

Dalam pelaksanaan tugasnya khususnya di bidang pelayanan, Imigrasi masih memiliki beberapa kelemahan yang terdapat di Kantor Imigrasi, Perwakilan RI maupun di perbatasan laut, darat dan udara. Pada dasarnya pelaksanaan tugas dalam sebuah organisasi telah diatur sedemikian rupa sehingga pelaksanaan tugas tersebut diharapkan memberikan hasil yang optimal bagi organisasi. Hasil kerja inilah yang mencerminkan tingkat kinerja organisasi.

Kinerja organisasi bukan merupakan hasil kerja yang berdiri sendiri. Kinerja organisasi merupakan akumulasi dari hasil kerja dari setiap anggota organisasi dan merupakan akumulasi kinerja dari setiap sub sistem dalam organisasi.

Untuk mencapai kinerja organisasi yang optimal, setiap organisasi harus mempunyai arah yang jelas. Organisasi harus mempunyai visi dan misi yang jelas, tegas, dan rasional. Dan untuk menjabarkan visi dan misi tersebut perlu ditetapkan strategi yang tepat, yang selanjutnya strategi ini dijabarkan dalam program dan kegiatan yang harus dilaksanakan oleh organisasi.

Sebagai upaya untuk mengetahui tingkat pencapaian hasil kinerja yang telah ditetapkan, diperlukan adanya pengukuran kinerja organisasi. Pengukuran kinerja organisasi merupakan penilaian periodik efektifitas operasi, bagian-bagian dalam organisasi, dan personilnya terhadap pencapaian tujuan, standar atau kriteria yang telah ditetapkan. Pengukuran kinerja merupakan faktor yang sangat penting bagi setiap organisasi, karena manajemen organisasi tersebut dapat memastikan tingkat keberhasilan usahanya, memberikan dasar perencanaan strategis dan operasional di masa mendatang. Dengan kata lain, penilaian kinerja bertujuan untuk mengetahui tingkat keberhasilan manajemen atas misi yang diembannya. Pengukuran kinerja juga bermanfaat sebagai dasar penyusunan *reward system*.(Payamta, 1999:1)

Imigrasi sebagai salah satu instansi / organisasi penunjang pelaksanaan tugas Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI di bidang keimigrasian, maka diharapkan imigrasi mampu memberikan kinerja yang optimal. Kinerja imigrasi akan dikategorikan optimal apabila segala kegiatan yang dilaksanakan oleh imigrasi dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya, baik manfaat bagi jajaran Imigrasi itu sendiri maupun bagi Departemen dan pemerintah Indonesia.

Kinerja ini meliputi tiga fungsi imigrasi, yaitu fungsi pelayanan, fungsi keamanan dan fungsi penegakan hukum. Apabila ketiga fungsi ini telah memiliki sistem dan kinerja yang baik maka hasil yang dicapai akan memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi.

Namun, sepertinya kondisi tersebut belum akan berjalan dengan baik, karena dalam pelaksanaan tugasnya khususnya di bidang pelayanan, Imigrasi belum menjalankan kinerja organisasinya dengan baik. Hal ini terlihat dengan adanya beberapa kelemahan yang terdapat di Kantor Imigrasi, Perwakilan RI maupun di perbatasan laut, darat dan udara. Sebagai contoh yang terjadi di Kantor Imigrasi, yaitu lambatnya pemberian pelayanan paspor kepada masyarakat dikarenakan masih banyak calo atau pengurus jasa keimigrasian baik itu yang terdaftar di Kantor Wilayah Departemen Hukum dan HAM RI maupun yang tidak, kurangnya informasi yang diberikan oleh petugas Imigrasi dalam mensosialisasikan bagaimana memperoleh paspor RI di Kantor Imigrasi sehingga masyarakat lebih memilih menggunakan biro jasa.

Kelemahan lainnya yang terjadi di Perwakilan RI di luar negeri dalam memberikan pelayanan keimigrasian, yaitu tidak adanya petugas imigrasi di kedutaan tersebut karena dianggap bahwa kedutaan RI adalah kewenangan Departemen Luar Negeri, sehingga mereka beranggapan bahwa pelayanan pemberian visa bagi warga negara asing yang selanjutnya disebut WNA di luar negeri yang ingin masuk ke Indonesia cukup diselesaikan oleh mereka saja tetapi mereka tidak memiliki pengetahuan mengenai peraturan Imigrasi. Sehingga sering ditemukan masalah pada saat WNA tersebut masuk, seperti terhadap negara-negara rawan diharuskan memiliki ijin dari Direktorat Jenderal Imigrasi dalam pemberian visa tersebut namun oleh pihak kedutaan diberikan visa atas kuasa sendiri. Dalam hal ini WNA tersebut akan merasa dirugikan oleh pihak Imigrasi Indonesia. Contoh lainnya yaitu pelayanan di pelabuhan udara, yaitu pemberian ijin masuk dan ijin keluar kepada warga negara Indonesia yang selanjutnya disebut WNI dan WNA. Namun dalam pemberian ijin masuk dan keluar tersebut ada sistem keamanannya yaitu sistem cegah dan tangkal, hanya orang-orang yang tidak termasuk dalam daftar cekallah yang boleh masuk dan keluar wilayah Indonesia.

Pemberian visa selain di Kedutaan RI di luar negeri dapat pula diberikan di Tempat Pemeriksaan Imigrasi yang telah ditunjuk oleh Menteri sebagai tempat pemberian visa kunjungan saat kedatangan (*Visa On Arrival*) atau yang sering disebut VKSK/VOA. Pemberian visa tersebut dilakukan sesaat sebelum mereka masuk wilayah Indonesia. Namun dalam pemberian pelayanan ini seperti yang terjadi di Bandar Udara Soekarno-Hatta, terdapat kelemahan yaitu mereka harus 2 (dua) kali melakukan antri, antrian pertama yaitu pada saat mereka sedang mengajukan Visa Kunjungan Saat Kedatangan dan yang kedua pada saat antri di konter Imigrasi untuk peneraan cap kedatangan. Sehingga para penumpang harus bergerak cepat agar tidak antri terlalu lama.

Dengan adanya pemberian pelayanan Visa Kunjungan Saat Kedatangan di tempat-tempat pemeriksaan Imigrasi seperti di Bandar Udara Soekarno-Hatta diharapkan dapat mempercepat laju pertumbuhan pariwisata Indonesia bagi wisatawan mancanegara yang ingin masuk ke Indonesia dan belum memiliki visa. Pemberian VKSK ini di nilai lebih praktis, efisien dan hemat waktu dari pada membuat visa RI di Kedutaan Besar atau Kantor Perwakilan Republik Indonesia di luar negeri harus mengajukan surat permohonan yang di nilai merepotkan, tidak praktis dan juga memakan waktu beberapa hari untuk mendapat persetujuannya.

Pemberian pelayanan VKSK di tempat-tempat pemeriksaan Imigrasi seperti di Bandar Udara, pelabuhan laut dan perbatasan darat sudah berjalan dengan baik. Namun, setelah berjalan selama 4 (empat) tahun bagaimana kinerja unit VKSK setelah dilakukannya survey pelanggan pengguna fasilitas ini belum ada yang menelitinya lebih jauh.

Dalam penelitian ini, peneliti mengambil tempat penelitian di Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta dimana Bandar Udara ini memiliki frekuensi penerbangan yang cukup padat dan proses penyeleksian WNA dan WNI yang ingin masuk dan akan keluar berlangsung sangat cepat. Penelitian ini hanya akan menganalisa kinerja unit pemberian Visa Kunjungan Saat Kedatangan (VKSK/VOA) di Bandar Udara Soekarno Hatta dengan menggunakan pendekatan Balance Scorecard sebagai batasan penelitian. Karena unit pelayanan VKSK ini merupakan sebuah unit kerja baru yang dibuat oleh Direktorat Jenderal Imigrasi

untuk mempermudah pemberian pelayanan visa kepada WNA yang membutuhkan dan dapat dilakukan pada saat kedatangan internasional.

Selama ini pengukuran kinerja Imigrasi hanya dilakukan dengan memperhatikan aspek keuangan saja, yaitu mengukur seberapa besar anggaran yang tersedia dapat diserap atau digunakan. Sedangkan berkaitan dengan pengukuran pada aspek lain, misalnya pengukuran kepuasan pegawai dalam pelaksanaan tugas sehari-hari, pengukuran kualitas hasil penelitian sebagai produk Imigrasi seperti Paspor, Visa, pengukuran kepuasan pelanggan terhadap kinerja, dan pengukuran beberapa aspek lain belum pernah dilakukan. Bahkan berkaitan dengan seberapa besar persentase rekomendasi kebijakan yang disajikan berdasarkan hasil penelitian telah dimanfaatkan unit utama juga belum pernah dilakukan pengukuran. Dengan kata lain, Imigrasi belum menetapkan standar hasil yang jelas berkaitan dengan pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya, sehingga Imigrasi tidak dapat mengetahui sejauhmana kegiatan yang telah dilaksanakannya telah memberikan kinerja yang optimal. Kondisi ini menjadikan Imigrasi tidak mengetahui secara komprehensif tentang kinerja organisasi selama ini.

Pengukuran kinerja yang hanya didasarkan pada aspek keuangan merupakan salah satu hal yang paling sering dilakukan pada organisasi nonprofit atau pemerintah. Menurut Piping Supriatna (2002:1-2), keberhasilan maupun kegagalan instansi pemerintah dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya sulit diukur secara obyektif karena belum ada sistem pengukuran yang dapat menginformasikan tingkat keberhasilan organisasi. Saat ini keberhasilan maupun kegagalan dari suatu instansi pemerintah lebih ditekankan pada kemampuan instansi tersebut dalam menyerap anggaran. Suatu instansi pemerintah akan dinyatakan berhasil apabila dapat menyerap 100% anggaran pemerintah walaupun hasil maupun dampak yang dicapai dari pelaksanaan program tersebut masih berada jauh dibawah standar.

Manajemen pada organisasi pemerintah tidak berfokus pada mempertahankan dan mengembangkan keberadaan organisasinya, tetapi diarahkan pada mendayagunakan keberadaannya agar memberi manfaat kepada masyarakat luas. Organisasi pemerintah diarahkan pada menciptakan dan

mengembangkan kegiatan yang efektif dan efisien agar keberadaannya memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Organisasi nonprofit tidak mengutamakan keuntungan, tetapi lebih pada untuk memberikan pelayanan. Pernyataan misi memberikan ketegasan tentang tujuan yang sebenarnya dari organisasi dan dengan jelas mengartikulusikannya kepada seluruh stakeholder.

Non profit governments of course do not share the profit imperative. This has always been a world dominated by the quest of service provision. A mission statement clarifies the true purpose of these organizations and clearly articulates it to all stakeholder. (Paul R. Niven, 2003:102)

Pengukuran kinerja yang hanya memperhatikan aspek keuangan saja tidak dapat memberikan informasi yang komprehensif. Oleh karena itu, untuk mendapatkan informasi yang komprehensif perlu melakukan pengukuran kinerja yang memperhatikan aspek keuangan dan non keuangan.

Salah satu alat yang dapat digunakan untuk melakukan pengukuran kinerja secara komprehensif adalah *Balanced Scorecard (BSC)*. BSC merupakan alat pengukuran kinerja yang melihat sebuah organisasi dari empat perspektif, yaitu persepektif keuangan, pelanggan, proses internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan. BSC merupakan suatu alat yang telah dianggap tepat sebagai alat pengukuran yang dapat dihitung yang didasarkan dari strategi organisasi. Pengukuran *scorecard* ini mempresentasikan suatu alat yang dapat digunakan oleh manajer/pimpinan untuk mengkomunikasikan kepada pegawai dan *eksternal stakeholders* tentang *outcomes* dan kinerja yang mana telah ditetapkan berdasarkan misi dan tujuan strategi.

We can describe teh Balanced Scorecard as a carefully selected set of quantifiable measures derived from an organization's startegy. The measures selected for the Scorecard represent a tool for leaders to use in communicating to employees and external stakeholders the outcomes and performance drivers by which the organization will achieve its mission and strategic objectives.

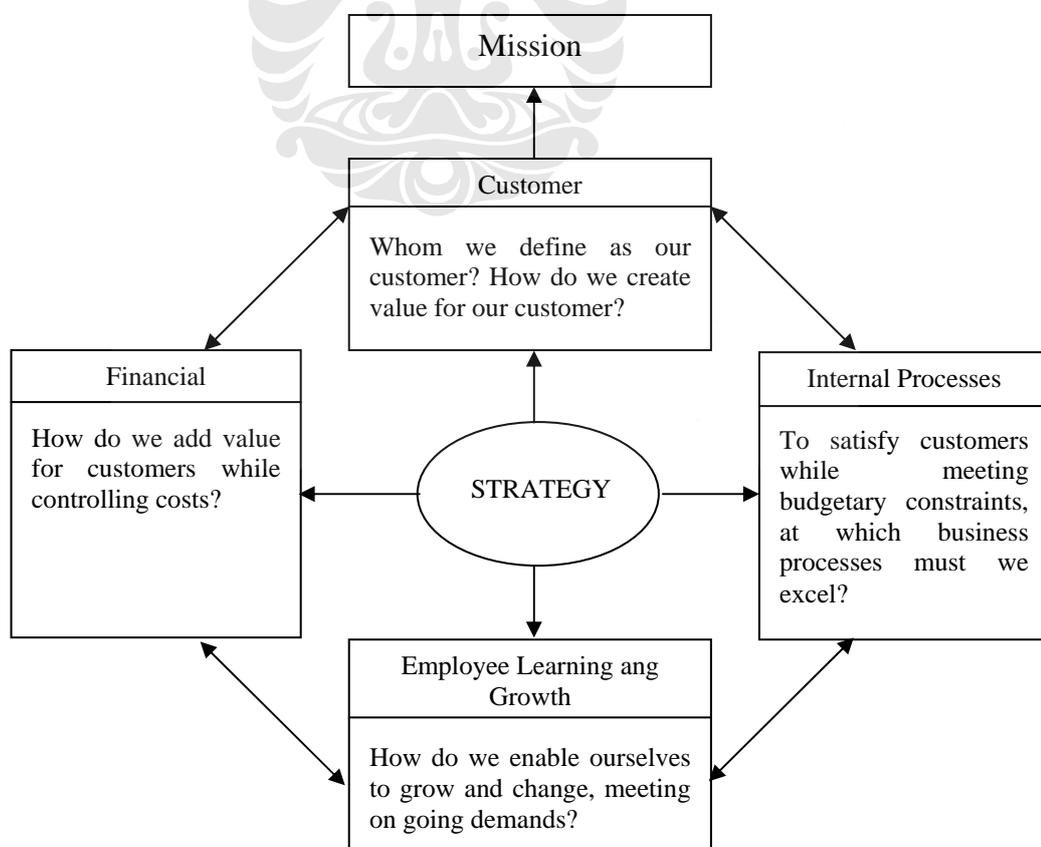
2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian di atas maka tesis ini akan mengaplikasikan penggunaan konsep BSC untuk mengukur kinerja Unit Visa Kunjungan Saat Kedatangan (VKSK/VOA) Direktorat Jenderal Imigrasi di Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta yang merupakan organisasi pemerintah nirlaba. Penggunaan

pendekatan BSC dalam pengukuran kinerja ini didasarkan pada pemahaman bahwa dengan menggunakan pendekatan BSC diharapkan dapat memberikan informasi yang komprehensif, terukur dan seimbang, karena BSC memberikan penjelasan yang komprehensif dengan melihat pada empat perspektif, yaitu perspektif keuangan, pelanggan, proses bisnis internal, dan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan.

Penggunaan pendekatan BSC pada unit VKSK / VOA juga didasarkan pengertian bahwa pendekatan BSC yang biasanya digunakan pada lembaga-lembaga pencari laba dapat digunakan pada lembaga nirlaba dengan melakukan penyesuaian secara metodologis. Paul R. Niven (2003:32) mengungkapkan bahwa BSC dapat diaplikasikan dalam pengukuran kinerja organisasi pemerintah. Secara lebih rinci Niven membuat model penerapan BSC untuk organisasi publik sebagaimana dapat dilihat pada gambar 1-1.

Gambar 1.1
Balanced Scorecard for the Public and Nonprofit Sectors



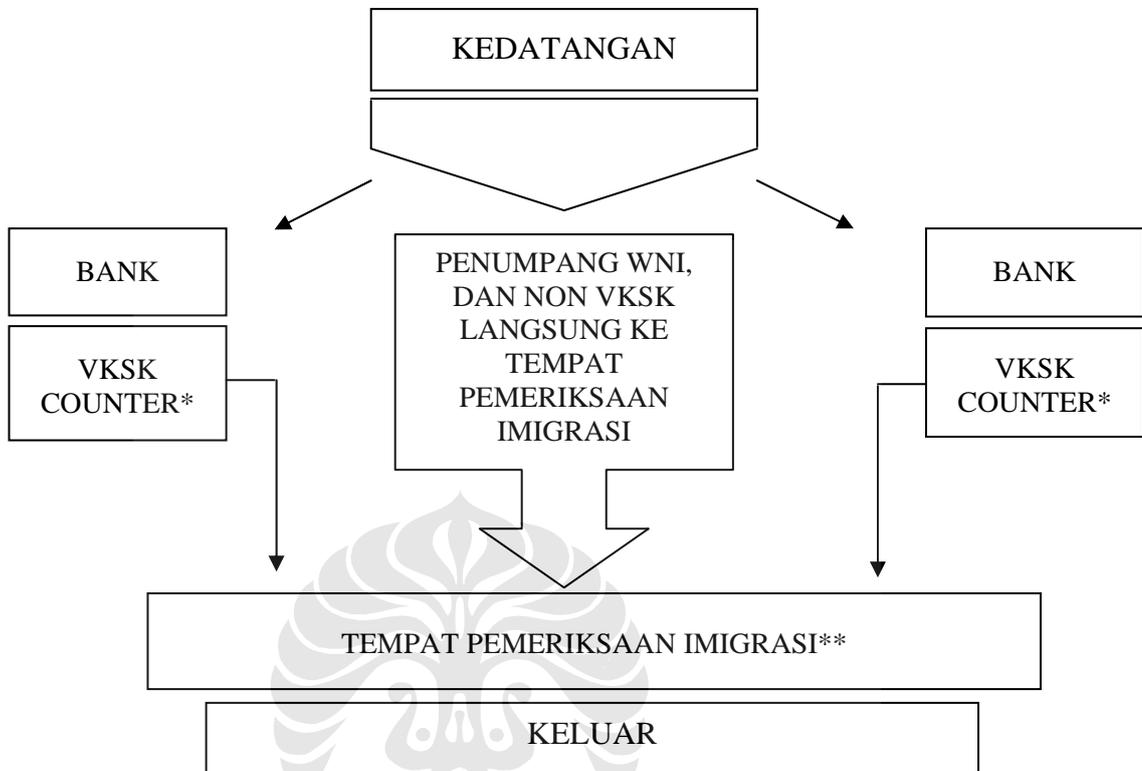
Sumber : Paul R. Niven, *Balanced Scorecard for Government and Nonprofit Agencies* (2003:32)

Manajemen pada organisasi pemerintah tidak berfokus pada mempertahankan dan mengembangkan keberadaan organisasinya, tetapi diarahkan pada mendayagunakan keberadaannya agar memberi manfaat kepada masyarakat luas. Manajemen dan unit VKSK diarahkan pada menciptakan dan mengembangkan kegiatan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan kegiatan penelitian, pengkajian dan pengembangan. Dengan demikian diharapkan *out put*-nya dapat memberi manfaat bagi pimpinan Departemen.

Menurut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI No. M.02-IZ.01.10 Tahun 2007 Tentang Negara-negara penerima VKSK Indonesia menjadi 63 (enam puluh tiga) negara, antara lain: Argentina, Australia, Austria, Belgia, Brazil, Inggris, BNO, Kanada, Denmark, Mesir, Finlandia, Perancis, Jerman, Hongaria, India, Irlandia, Italia, Luxemburg, Maldives, Norwegia, Selandia Baru, Oman, Polandia, Portugal, Cina, Afrika Selatan, Korea Selatan, Russia, Swiss, Saudi Arabia, Spanyol, Taiwan, Amerika, Uni Emirat Arab, Kuwait, Qatar, Swedia, Iran, Belanda, Bahrain, Bulgaria, Cyprus, Estonia, Islandia, Kamboja, Laos, Lichtensten, Malta, Meksiko, Monako, Suriname, Yunani, Aljazair, Tunisia, Latvia, Slovenia, Slovakia, Libya, Fiji, Rumania, Panama, dan Lithuania.

Pelayanan pemberian VKSK di Bandar Udara Soekarno-Hatta mulai dilakukan pada pertengahan tahun 2003 dan masih berlangsung sampai sekarang. Namun, sampai saat ini belum ada yang melakukan analisa terhadap kebijakan ini. Sehingga penulis mencoba menganalisa kualitas pelayanan dalam pemberian VKSK di Bandar Udara Soekarno-Hatta ini. Adapun alasannya adalah karena adanya saran dan kritik dari masyarakat pengguna VKSK ini yang tidak dievaluasi atau diterima oleh pihak Imigrasi khususnya maupun pihak Angkasa Pura sebagai penyedia tempat. Kritiknya antara lain, penumpang atau pengguna jasa VKSK merasa dirugikan dengan keharusan melakukan antri 2 (dua) sampai 3 (tiga) kali, selain itu juga kurangnya papan informasi mengenai VKSK ini. Berikut ini, gambaran mengenai pelayanan VKSK di Bandar Udara Soekarno Hatta saat ini.

Gambar I.2
SISTEM PELAYANAN VOA
BANDARA SOEKARNO HATTA



Sumber : Hasil penelitian peneliti

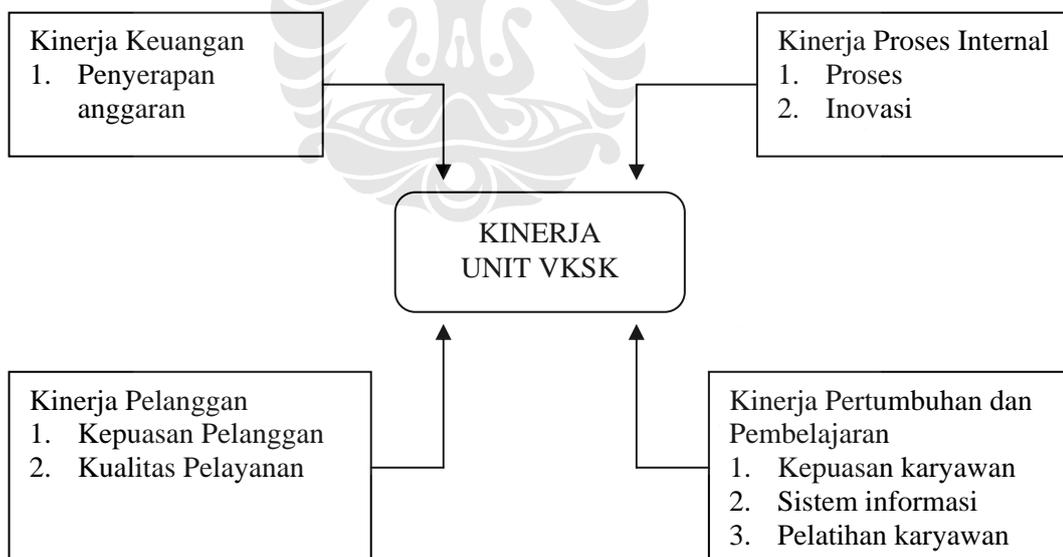
- Keterangan : *
- Petugas imigrasi melakukan pemeriksaan paspor, periksa voucher yang sudah dibeli dari bank, periksa kartu E/D, mencetak dan menempelkan visa setelah memenuhi persyaratan, seperti : memiliki paspor yang masa berlakunya lebih dari 6 bulan dan memiliki tiket kembali / pulang ke negaranya atau ke negara lain.
- **
- Petugas imigrasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi, melakukan pemeriksaan paspor, periksa visa, periksa kartu E/D, dan menerakan stempel ijin masuk.

Dilihat dari gambaran sistem pelayanan VKSK tersebut di atas, terlihat bahwa memungkinkan terjadinya antrian penumpang minimal sebanyak 2 (dua) kali, dan menimbulkan kerugian terhadap WNA yang sudah diberikan VKSK namun di tolak masuk pada saat di Tempat Pemeriksaan Imigrasi karena terdapat

dalam daftar cekal (cegah dan tangkal). Dengan adanya hal tersebut mereka akan merasa dirugikan, karena mereka sudah membayar biaya untuk memperoleh visa namun di tolak masuk. Hal ini dikarenakan belum diperbaharuinya sistem cegah tangkal yang ada di counter VKSK Bandar udara Soekarno-Hatta, yang sudah diperbaharui hanya di Tempat Pemeriksaan Imigrasi.

Dalam upaya perbaikan pelayanan pemberian VKSK kepada WNA, maka perlu dilakukan pengukuran kinerja unit VKSK di Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta dengan menggunakan pendekatan BSC, aspek yang diukur meliputi aspek pertumbuhan dan pembelajaran, aspek proses bisnis internal, aspek pelanggan, dan aspek keuangan. Secara sederhana, pengukuran kinerja unit VKSK dengan menggunakan pendekatan BSC dapat digambarkan dalam model penelitian sebagai berikut:

Gambar I.3
Model Analisis Pengukuran Kinerja Unit VKSK
di Bandar Udara Soekarno-Hatta



Sumber : Hasil Penelitian Peneliti

Berdasarkan gambar 1.3 di atas dapat dijelaskan bahwa pengukuran kinerja unit VKSK akan di lihat dari 4 (empat) perspektif, yaitu keuangan, proses internal, pembelajaran dan pertumbuhan serta perspektif pelanggan. Masing-masing perspektif ini akan dilakukan pengukuran untuk mengetahui kinerja dari setiap

perspektif ini. Sehingga kinerja unit VKSK di Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta dapat diketahui secara keseluruhan.

3. Pertanyaan Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi pertanyaan penelitian adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana kinerja unit pemberi pelayanan Visa Kunjungan Saat Kedatangan (VKSK / VOA) di Bandar Udara Internasional Soekarno-Hatta apabila diukur dengan menggunakan pendekatan *Balanced Scorecard* ?

4. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumuan masalah di atas, maka penelitian ini ditujukan untuk:

- a. Mendeskripsikan kinerja unit pemberi pelayanan VKSK di tinjau dari aspek pertumbuhan dan pembelajaran, aspek kepuasan pelanggan, aspek proses internal, dan aspek keuangan.

5. Manfaat Penelitian

Merujuk pada tujuan penelitian di atas, maka penelitian ini sekurang-kurangnya diharapkan dapat memberikan dua manfaat, yakni:

- a. Manfaat teoritis

Penelitian ini dapat memperkaya konsep atau teori yang menyokong perkembangan ilmu pengetahuan khususnya berkaitan dengan pengukuran kinerja dengan metode *balanced scorecard* dan penggunaan teori-teori dalam bidang pelayanan publik serta penelitian ini dapat dijadikan referensi bagi berbagai pihak untuk melakukan penelitian yang sejenis.

- b. Manfaat praktis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan masukan dan sumbangan pemikiran serta rekomendasi dalam upaya peningkatan kinerja unit pelayanan Visa Kunjungan Saat Kedatangan di Bandar Udara Soekarno-Hatta secara optimal, efektif dan efisiensi.

6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang dilakukan oleh peneliti meliputi:

BAB I Pendahuluan, berisi uraian mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Bab ini berisi gambaran umum lokasi penelitian.

BAB III Kerangka Teori, berisi tinjauan literatur. Dalam bab ini menguraikan tentang teori-teori yang mendukung penulisan tesis ini seperti teori kinerja, pengukuran kinerja, pendekatan *Balanced Scorecard*, teori pelayanan, pelayanan visa, konsep kualitas, konsep kualitas pelayanan, kepuasan pelanggan, serta strategi pelayanan dan kepuasan pelanggan.

BAB IV Metode Penelitian, berisi tentang uraian mengenai pendekatan penelitian, populasi dan sampel, variabel penelitian, teknik analisis data, model analisis, sumber data, dan ketepatan penelitian.

BAB V Analisis dan Pembahasan, berisi analisis data penelitian, interpretasi dan disertai pembahasan hasil penelitian.

BAB VI Kesimpulan dan Saran, di bagian ini disarikan kesimpulan hasil penelitian disertai rekomendasi dalam bentuk saran-saran yang relevan.