

**URGENSI DAN INOVASI DALAM PEMBAHARUAN PERATURAN TEKNIS  
MENGENAI PASPOR BIASA  
(Urgency And Innovation In The Renewal Of Technical Regulations On  
Common Passport)**

Reza Riansyah Abdullah  
Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Jakarta Selatan  
JI Warung Jati Barat No. 207, Duren Tiga, Jakarta Selatan, 12790  
Telp. 081381340365  
riansyahreza45@gmail.com

Tulisan diterima: 16 November 2018; Direvisi: 8 Maret 2019;  
Disetujui Diterbitkan: 13 Maret 2018

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2019.V13.51-68>

**Abstrak**

Pelayanan paspor merupakan salah satu inti pelayanan Direktorat Jenderal Imigrasi yang diamanatkan oleh Undang-Undang Keimigrasian. Perkembangan dan dinamika pelayanan paspor, menuntut adanya perubahan secara parsial terhadap dasar hukum peraturan teknis mengenai paspor. Pelatihan mengenai paspor menumbuhkan pertanyaan yang menunjukkan urgensi pembaharuan peraturan teknis tersebut. Tujuan penelitian adalah untuk mengetahui bagaimana berbagai perkembangan tersebut belum ditunjang oleh dasar hukum pelaksanaannya sehingga perlu dilakukan pembaharuan hukum peraturan teknisnya secara parsial dengan melakukan inovasi pembentukan hukum. Dengan menggunakan metode preskriptif secara kualitatif, konstruksi hermeneutik dilakukan menggunakan interpretasi teks peraturan teknis mengenai paspor dan implementasinya secara nyata. Tulisan ini memaparkan hasil dialektika yang kaya mengenai inovasi, isu aktual yang berkembang dan mekanisme pelaksanaan pelayanan paspor berdasarkan pengalaman dan interaksi antar peserta pelatihan. Sehingga pembaharuan peraturan teknis tidak hanya menjadi suatu urgensi melainkan juga mengakomodir kebutuhan pelayanan paspor yang sangat dinamis. Maka saran yang diberikan adalah sinkronisasi antara pelaksanaan secara kesisteman dengan aturan tertulis melalui revisi peraturan teknis secara inovatif dengan mengikutsertakan ide-ide unggul dari berbagai wilayah kantor imigrasi dalam proses pembaharuan peraturan teknis mengenai paspor.

**Kata kunci:** pelayanan paspor; dialektika pelatihan; pembaharuan.

**Abstract**

*Passport issuance is one of the core services of the Directorate General of Immigration mandated by the Immigration Law. The development and dynamics of this passport issuance service require some changes to the legal ground of the technical regulations on passports. Trainings on passports have raised questions on the urgency of renewing the technical regulations. The research objective is to find out whether these developments have been supported by the basic implementation laws and regulations or whether the technical laws and regulations need to be partially renewed by innovative making of laws. By using the qualitative prescriptive method, hermeneutic construction is conducted by interpreting texts of technical regulations related to passports and their real implementation. This paper presents a rich dialectical result on the innovation, the developing actual issues and mechanisms for providing passport services based on experience and interaction of the trainees. Hence the renewal of the technical regulations should not only become an urgency but it may also accommodate every dynamic aspects of the passport issuance service. The recommendation has been synchronization between systemic implementation and the written laws and regulations with innovative revision of the technical laws and regulation by including the advantageous ideas from all immigration regional offices during the process of renewal of the technical regulations on passports.*

**Keywords:** passport services; dialectics training; renewal.

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang

Salah satu fungsi keimigrasian dalam Pasal 1 angka 3 Undang Undang Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian adalah bagian dari pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan keimigrasian. Pelayanan keimigrasian tersebut terbagi berdasarkan peruntukannya, yakni pelayanan kepada orang asing dan pelayanan kepada warga negara Indonesia. Salah satu pelayanan tersebut adalah pemberian dokumen perjalanan resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu negara untuk melakukan perjalanan antar negara yang memuat identitas pemegangnya. Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang terdiri dari Paspor dan Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP) dalam pelaksanaannya diatur secara berjenjang dimulai dari UU Keimigrasian sampai pada peraturan teknisnya dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 8 tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor.

Perkembangan yang muncul perihal mengenai paspor dalam lima tahun terakhir menunjukkan pola yang sangat dinamis. Sebagai salah satu sektor pelayanan publik utama dari Direktorat Jenderal Imigrasi, berbagai inovasi terbaru mengenai pelayanan paspor mendapat banyak respons dan apresiasi dari masyarakat, seperti aplikasi antrian paspor di android, pelayanan paspor simpatik dan kemudahan persyaratan penggantian paspor RI. Hal tersebut menunjukkan salah satu peningkatan kualitas pelayanan publik yang dilakukan secara massif di berbagai instansi pelayanan publik pemerintahan di bawah arahan Presiden Joko Widodo. Untuk melaksanakan reformasi birokrasi dengan berpedoman pada UU 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, maka pelaksanaan kemudahan perizinan di

berbagai sektor pelayanan publik menjadi sebuah standar paripurna demi peningkatan kepuasan masyarakat dan kinerja pemerintahan secara umum.<sup>1</sup>

Namun perkembangan di bidang pelayanan paspor tersebut belum diikuti oleh perubahan dalam pengaturan secara teknisnya yang tentu muncul perbedaan terkait dinamika yang berkembang selama ini. Hal ini menjadi materi kajian yang terakumulasi dalam Pelatihan mengenai Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang memunculkan diskursus aktif dan mendalam untuk menyikapi keresahan terhadap berbagai dinamika dan perkembangan mengenai paspor saat ini. Beberapa keresahan tersebut terakumulasi dalam argumentasi mengenai kerancuan dasar hukum yang pada akhirnya mempertanyakan konsistensi antara peraturan yang telah dibuat dan pelaksanaan yang telah dilakukan. Sehingga urgensi pembaharuan peraturan teknis dalam Permenkumham Nomor 8 tahun 2014 ini sangat dibutuhkan untuk mengakomodir perkembangan pelayanan paspor serta berbagai inovasi dan problematikanya sesuai dinamika, isu aktual dan implementasi pelayanan terhadap masyarakat.

### Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas yang berdasarkan isu dan dinamika terbaru yang terangkum dalam hasil Pelatihan mengenai Dokumen Perjalanan RI tahun 2018, maka permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah **“Apa yang menjadi urgensi dalam pembaharuan peraturan teknis pelayanan paspor ?”**

### Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini untuk mengetahui bagaimana berbagai perkembangan inovasi dan dinamika isu

---

1 Hayat, dkk. 2018. *Reformasi Kebijakan Publik Perspektif Makro dan Mikro*. Jakarta: Prenada Media Group. Hlm 52

aktual dalam pelayanan paspor, yang dalam beberapa hal belum ditunjang oleh dasar hukum pelaksanaannya sehingga perlu dilakukan pembaharuan hukum peraturan teknisnya secara parsial dengan melakukan inovasi pembentukan hukum. Dengan manfaat teoritis untuk pengembangan hukum keimigrasian dan manfaat praktis sebagai bahan pertimbangan pimpinan dalam mengeluarkan kebijakan di bidang pelayanan paspor.

## Metode Penelitian

### 1. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian preskriptif yang dilakukan secara kualitatif. Gambaran mengenai permasalahan dirumuskan sesuai keadaan atau fakta yang ada lalu dikaitkan secara nomologik berdasarkan patokan norma hukum yang ada. Sehingga akan muncul saran-saran mengenai cara untuk mengatasi permasalahan tertentu, yang dalam hal ini di bidang pelayanan paspor.<sup>2</sup> Konstruksi akan ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan dengan objek observasi melalui metode hermeneutik yang akan menafsirkan teks peraturan perundang-undangan di bidang pelayanan paspor dengan realitas yang muncul di lapangan pada saat melayani masyarakat secara langsung dan pemecahan masalah yang dilakukan oleh petugas atau pejabat imigrasi terkait sebagai informan, sehingga tidak hanya menginterpretasi teks, melainkan juga berusaha menangkap makna kontekstual dari peraturan tersebut.<sup>3</sup>

### 2. Sumber, Metode Pengumpulan dan Teknik Analisa Data

Sumber data utama adalah serangkaian informasi yang disampaikan oleh

penyelenggara diklat, penyaji / fasilitator dan peserta petugas imigrasi dalam Pelatihan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia pada tanggal 25-29 September 2018 di Badan Pengembangan Sumber Data Manusia Hukum dan HAM RI. Data primer yang dikumpulkan melalui pemaparan isu aktual oleh fasilitator, interview visual di dalam dan luar kelas, interpretasi dokumen (teks) dan pengalaman dan penanganan masalah secara personal baik sesama rekan kerja maupun atasan langsung (*sharing experience, horizontal and vertical problem solved*) selama penugasan di bidang pelayanan paspor.

Wawancara secara terfokus dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan bebas dan terbuka (*open ended*), namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan pertanyaan-pertanyaan tertutup (*closed ended*) terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tapi ada kendala dalam mengelaborasi informasinya tersebut.<sup>4</sup> Data yang ada lalu diakumulasikan dan diklasifikasikan untuk selanjutnya difilter agar mendapatkan hasil yang valid dan *reliable*, lalu akan dianalisa dan direkonstruksi secara kualitatif untuk menjawab problematika yang menjadi fokus permasalahan.

## PEMBAHASAN

### Gambaran Umum dan Inovasi dalam Pelayanan Paspor

Salah satu fungsi keimigrasian dalam Pasal 1 angka 3 UU No 6 tahun 2011 adalah bagian dari pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan keimigrasian. Pelayanan keimigrasian tersebut terbagi berdasarkan peruntukannya, yakni pelayanan kepada orang asing dan pelayanan kepada warga negara Indonesia. Salah satu pelayanan tersebut adalah pemberian dokumen perjalanan resmi yang dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang dari suatu

2 Suteki dan Galang Taufani. 2018. *Metodologi Penelitian hukum (Filsafat, Teori dan Praktik)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada. Hlm 137

3 Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018). Hlm 159

4 Ibid. Hlm 228

negara untuk melakukan perjalanan antar negara yang memuat identitas pemegangnya. Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang terdiri dari Paspor dan Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP).

Secara nomenklatur, menurut Pasal 1 angka 16, Paspor adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada Warga Negara Indonesia untuk melakukan perjalanan antarnegara yang berlaku selama jangka waktu tertentu. Sementara dalam Pasal 1 angka 17, SPLP merupakan dokumen pengganti paspor yang diberikan dalam keadaan tertentu yang berlaku selama jangka waktu tertentu. Materi muatan umum mengenai Dokumen Perjalanan RI termuat dalam Bab IV, Pasal 24-33 UU No 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, yang pelaksanaannya lebih lanjut diatur dalam Bab III, Pasal 33-73 Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana UU Nomor 6 tahun 2011 tentang Keimigrasian. Lalu diatur secara teknis dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 8 tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor.

Era globalisasi yang sering diasumsikan sebagai universalisme tanpa batas, setiap orang dapat berinteraksi satu sama lain secara cepat dan mudah meski berbeda tempat dan negara, seiring kemajuan teknologi transportasi. Implikasinya adalah pergerakan manusia melintas batas antar negara secara mudah sehingga keterbukaan akses dan kemudahan inilah yang menjadikan paspor sebagai sebuah kebutuhan dasar bagi warga negara Indonesia yang ingin melakukan perlintasan ke luar negeri.<sup>5</sup> Karena telah menjadi sebuah kebutuhan, maka masyarakat menuntut berbagai kemudahan dalam proses pembuatannya yang pada akhirnya menginisiasi ide-ide

dalam melahirkan inovasi-inovasi terbaru dalam pelayanan paspor sebagai salah satu fungsi keimigrasian yang diamanatkan oleh Undang Undang.<sup>6</sup>

Perkembangan pesat dalam pelayanan paspor dapat terlihat pada inovasi yang muncul dalam lima tahun terakhir, yakni :

1. Antrian Paspor yang semula berdasarkan kuota di tiap Kantor Imigrasi, lalu diubah antrian berdasarkan jam yakni mulai pukul 07.30-10.00 dan terbaru adalah Antrian Paspor Daring menggunakan aplikasi di android atau website.<sup>7</sup>
2. Pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di bidang pelayanan paspor tidak lagi secara manual di Kantor Imigrasi, melainkan langsung dibayarkan di bank melalui interkoneksi sistem dengan SIMPONI milik Kementerian Keuangan RI.<sup>8</sup>
3. Pelayanan paspor lebih awal mulai pukul 06.00-07.30 (*early morning service*) dan pelayanan sore hari mulai pukul 16.00-18.00 (*sunset service*).<sup>9</sup>
4. Kemudahan persyaratan paspor produksi dalam negeri yang terbit tahun 2009 ke atas berupa cukup melampirkan paspor lama dan KTP elektronik.<sup>10</sup>

5 Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi Dalam Migrasi Manusia* (Jakarta: Pustaka Reka Cipta, 2014). Hlm 58

6 Alifa Syadza, "Kebangkitan Pelayanan Publik Melalui Inovasi Pelayanan Paspor," *Blog Beranda Inovasi*, last modified 2016, accessed November 11, 2018, <https://berandainovasi.com/kebangkitan-pelayanan-publik-melalui-inovasi-pelayanan-paspor>.

7 Andri Donnal Putera, "Mengenal Sistem Antrean Pembuatan Paspor Secara Daring," *Kompas* (Jakarta, 2017), <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/08/08/13241561/mengenal-sistem-antrean-pembuatan-paspor-secara-daring>.

8 Tim SIMPONI Ditjen Anggaran, "Setoran PNBP Lebih Mudah Dan Cepat Via SIMPONI," *Kemenkeu RI*, last modified 2014, accessed November 11, 2018, <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/setoran-pnbp-lebih-mudah-dan-cepat-via-simoni>.

9 Rudi Alsadad, "Kemenkumham Luncurkan Tiga Layanan Mudah Pembuatan Paspor," *Balitbangham*, last modified 2016, accessed November 27, 2018, <http://www.balitbangham.go.id/detailpost/kemenkumham-luncurkan-tiga-layanan-mudah-pembuatan-paspor>.

10 Ambaranie Nadia Kemala Movanita, "Ganti



5. Pelayanan paspor simpatik akhir pekan di beberapa pusat hiburan masyarakat pada akhir tahun 2017 yang diakhiri dengan diadakannya Festival Keimigrasian di Monas pada HUT Imigrasi 2018.<sup>11</sup>
6. Pelayanan paspor *on the spot* menggunakan *mobile unit* SPRI, sehingga proses input data dan foto tidak perlu lagi dilakukan di kantor imigrasi. Biasanya dilakukan untuk memfasilitasi pemohon yang berdomisili jauh dari kantor imigrasi ataupun mengalami situasi dan kondisi yang tidak memungkinkan untuk mendatangi kantor imigrasi, seperti dirawat di rumah sakit, mengikuti acara/event pemerintah/ lembaga tertentu, dll.<sup>12</sup>
7. Whatsapp Gateway Service (WAGS) untuk melakukan pengecekan terhadap proses permohonan telah sampai di tahap/alur permohonan.<sup>13</sup>
8. Anjungan Paspor Mandiri untuk pembuatan paspor secara mudah dan langsung oleh pemohon.<sup>14</sup>

9. Pengambilan paspor bekerjasama dengan PT Pos Indonesia, sehingga pemohon hanya perlu sekali datang ke kantor imigrasi.<sup>15</sup>
10. Pelayanan paspor ramah HAM bagi Ibu Hamil, Penyandang Disabilitas dan pemohon yang berkebutuhan khusus.<sup>16</sup>

Meski pada dasarnya ekspektasi yang diharapkan setiap orang berbeda-beda dan belum tentu mampu mengakomodir setiap problematika yang timbul sepanjang pelayanan. Bukan berarti bahwa kemampuan yang telah ditetapkan dalam standar minimum tersebut tidak dapat ditingkatkan menjadi pelayanan yang paripurna. Sebagaimana disampaikan oleh fasilitator M.J. Barimbing bahwa pelayanan paripurna mengarah pada pelayanan yang melampaui standar minimum dengan mempersyaratkan suatu kondisi/situasi yang menyesuaikan tuntutan perubahan melalui inovasi dalam cara dan sikap melayani masyarakat. Sehingga banyaknya inovasi yang muncul dalam pelayanan paspor tentu menjadi suatu usaha dan kerja keras untuk meningkatkan kualitas menjadi pelayanan paripurna sesuai kebutuhan masyarakat.<sup>17</sup>

### **Diskursus Isu Aktual dan Dialektika Dinamika dalam Pelayanan Paspor**

Pelayanan paspor sebagai salah satu ujung tombak utama pelayanan keimigrasian kepada masyarakat, memiliki poin nilai dan mutu dalam menunjukkan

---

Paspor Cukup Lampirkan E-KTP Dan Paspor Lama," *Kompas* (Jakarta, 2018), <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/02/18311341/ganti-paspor-cukup-lampirkan-e-ktp-dan-paspor-lama>.

- 11 Andy Juliady, "Festival Keimigrasian Permudah Kebutuhan Publik Akan Paspor," *Jaringan Pemberitaan Pemerintah*, last modified 2017, accessed November 11, 2018, <https://jpp.go.id/nasional/pemerintahan/315409-festival-keimigrasian-permudah-kebutuhan-publik-akan-paspor>.
- 12 Yusuf Asyari, "Sakit, Urus Paspor Tak Perlu Ke Kantor Imigrasi," *Jawapos* (Surabaya, 2016), <https://www.jawapos.com/nasional/humaniora/16/10/2016/sakit-urus-paspor-tak-perlu-ke-kantor-imigrasi>.
- 13 Ifan, "Perpanjang Paspor Sekarang Mudah Banget," *Blog Rannyifan*, last modified 2017, accessed November 11, 2018, <http://rannyifan.com/perpanjang-paspor-sekarang-mudah-banget>.
- 14 "Tingkatkan Pelayanan, Direktorat Jenderal Imigrasi Luncurkan Anjungan Paspor Mandiri," *Indopos* (Jakarta, 2017), <https://www.indopos.co.id/read/2017/07/13/104049/tingkatkan-pelayanan-direktorat-imigrasi-luncurkan-anjungan-paspor-mandiri>.

- 15 Atet Dwi Pramedia, "Pemohon Cukup Sekali Datang Ke Kantor Imigrasi Paspor Diantar Ke Rumah," *MetroTVNews*, 2016, <http://news.metrotvnews.com/peristiwa/3NOYBq7k-pemohon-cukup-sekali-datang-ke-imigrasi-paspor-diantar-ke-rumah>.
- 16 Muhammad Nursyamsi, "Imigrasi Mataram Resmikan Ruang Pelayanan Paspor Ramah HAM," *Republika* (Mataram, 2018), <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/03/07/p57jh7368-imigrasi-mataram-resmikan-ruang-pelayanan-paspor-ramah-ham>.
- 17 Said Saggaf, *Reformasi Pelayanan Publik Di Negara Berkembang* (Makassar: Penerbit Sah Media, 2018).

peningkatan kualitas reformasi birokrasi di jajaran Direktorat Jenderal Imigrasi. Terutama sebagai salah satu instansi pelayanan publik utama di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM, Ditjen Imigrasi melalui kantor imigrasi merupakan satu-satunya instansi pemerintahan yang diberikan kewenangan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan untuk memproses dan menerbitkan Paspor Biasa bagi masyarakat Indonesia secara umum. Selain itu, pentingnya peranan dari Ditjen Imigrasi dimulai dari proses permohonan paspor, perlintasan keluar dan masuk negara dan selama keberadaan WNI di luar negeri untuk mengawasi penggunaan paspor agar tidak disalahgunakan untuk aktivitas yang melanggar hukum di negara manapun WNI berada. Termasuk perkembangan isu aktual terkait ketiga peranan tersebut. Isu aktual yang menjadi bahan pelatihan dan diskusi, secara garis besar dibagi menjadi dua, yakni penyalahgunaan paspor untuk melakukan aktivitas yang melanggar hukum di luar negeri dan standar ganda/dualisme kebijakan dalam proses permohonan paspor.

Isu yang berkembang dalam penyalahgunaan paspor adalah adanya kerawanan Paspor RI yang dapat dipergunakan oleh Orang Asing,<sup>18</sup> serta masih maraknya Pekerja Migran Indonesia (PMI) atau dahulu disebut Tenaga Kerja Indonesia (TKI) melakukan pekerjaan secara ilegal atau non prosedural di luar negeri sehingga rentan menjadi korban Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) atau korban kejahatan transnasional terorganisasi.<sup>19</sup> Padahal Ditjen

Imigrasi telah membentuk Tim Koordinasi Pencegahan TPPO berdasarkan Keputusan Dirjenim Nomor IMI-0486.GR.03.01 yang disahkan pada 27 Maret 2017. Isu diawali dengan peninjauan karakteristik umum terhadap faktor *supply and demand* kebutuhan tenaga kerja yang tidak berimbang antara negara maju dan negara berkembang, menyebabkan maraknya WNI yang tertarik menjadi PMI/TKI.<sup>20</sup> Pada saat membuat paspor melakukan berbagai modus, seperti pemalsuan dokumen identitas (KTP, KK, dll), mengakali pertanyaan petugas wawancara sampai kerjasama dengan pihak tertentu. Lalu ketika akhirnya PMI/TKI tersebut bekerja di luar negeri mendapatkan realitas tidak sesuai yang dijanjikan orang, pada akhirnya menjadi korban TPPO.<sup>21</sup>

Melalui *sharing experience* antara para peserta yang terdiri dari fungsional umum, fungsional tertentu analis keimigrasian, pejabat teknis imigrasi dan pejabat imigrasi struktural. Merupakan kombinasi pengalaman sebagai pelaksana terdepan yang berhadapan langsung melayani masyarakat, dengan fasilitator, yang terdiri dari Widyaiswara Pimpinan Tinggi dan Pejabat Imigrasi Struktural aktif di lingkungan Ditjen Imigrasi. Agar lebih menyentuh permasalahan dasar, beberapa fasilitator menjabarkan melalui studi kasus korban-korban TPPO di luar negeri, seperti penyelundupan PMI di wilayah Kepri, permasalahan PMI di Timur Tengah, calon Jemaah Haji palsu di Filipina dan korban yang diperdagangkan sebagai awak kapal ikan di Samudera Pasifik. Interaksi pergulatan argumentasi secara dialogis berkembang dinamis dan aktif. Sehingga akumulasi pergulatan tersebut memunculkan

18 Trisapto Nugroho, "Peran Intelijen Keimigrasian Dalam Rangka Antisipasi Terhadap Potensi Kerawanan Yang Ditimbulkan Oleh Orang Asing Di Wilayah Indonesia," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2018): 295–311, [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).

19 Poltak Partogi Nainggolan, *Aktor Non-Negara: Kajian Implikasi Kejahatan Transnasional Di Asia Tenggara* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017).

20 R. and Apriani Daniah, "Kebijakan Nasional Anti-Trafficking Dalam Migrasi Internasional," *Jurnal Politica* 8 (2018).

21 Robertus Belarminus, "LPSK: TKI Paling Rentan Jadi Korban Perdagangan Orang," *Republika* (Jakarta, 2018), <https://nasional.kompas.com/read/2018/04/05/15255541/lpsk-tki-paling-rentan-jadi-korban-perdagangan-orang>.

asumsi-asumsi awal yang bersifat kritis dan terbuka, dengan hasil interaksi dialogis tersebut terangkum dalam lima isu utama sebagai berikut.

**Pertama, belum adanya keseragaman pemahaman petugas pelayanan dalam meminta berkas persyaratan pembuatan paspor.** Persyaratan utama dalam pembuatan paspor saat ini yang diatur dalam Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksana Undang Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian belum ada perubahan, yakni mencakup KTP, KK, Akta Lahir, Akta Perkawinan/Buku Nikah, Ijazah, Surat Baptis, Surat Pewarganegaraan Indonesia, surat penetapan ganti nama dari pejabat yang berwenang, dan paspor lama bagi yang telah memiliki. Persyaratan umum ini lalu diperluas dalam Permenkumham Nomor 8 tahun 2014 yakni dalam Pasal 5 untuk WNI yang diklasifikasikan sebagai anak; Pasal 6 untuk WNI yang menjadi Calon Tenaga Kerja Indonesia (CTKI); Pasal 7 untuk WNI di luar negeri; pasal 8 untuk anak WNI yang lahir di luar negeri.

Perkembangan yang ditemui oleh peserta adalah permintaan berkas tambahan tertentu sebagai pelengkap persyaratan utama akibat dinamika perpindahan penduduk yang melakukan aktivitas diluar wilayah domisili KTP; kecurigaan terhadap pemohon tertentu yang mengharuskan dimintanya beberapa berkas tambahan, namun kerap diiringi kekurangjelasan informasi baik oleh petugas maupun pemohon mengenai instansi yang berhak mengeluarkan dokumen tertentu tersebut; dualisme/ standar ganda bagi pemohon tertentu berdasarkan rekomendasi pejabat; dan ancaman komplain/laporan terhadap permintaan berkas di luar persyaratan utama.

Problematika ini ketika dijabarkan secara khusus akan menunjukkan suatu pergulatan dan konflik yang serius antara

peraturan yang telah ditetapkan, komitmen pelayanan dan realitas pelayanan paspor di berbagai kantor imigrasi. Sehingga **perlu ada dialog, penelitian dan pelatihan yang berkesinambungan** antara pejabat struktural – pejabat teknis – pegawai fungsional/staf yang memiliki pengaruh/ senioritas dalam tim pelayanan paspor dengan pejabat pembuat kebijakan di Ditjen Imigrasi agar dapat menghasilkan **titik kesepahaman mengenai kesesuaian kebijakan dalam menghadapi realita dan dinamika** di masyarakat.

**Kedua,** belum adanya fasilitas alat dan metode yang standar untuk mengidentifikasi keabsahan dan keaslian berkas persyaratan yang dikeluarkan oleh instansi lain. Karena pengeluaran dokumen tersebut menjadi wewenang dari instansi di luar kantor imigrasi, maka **pengecekan keaslian dan keabsahannya memerlukan koordinasi lintas instansi.** Kendala yang biasa dihadapi adalah waktu yang dibutuhkan untuk melakukan validasi tersebut dan juga permasalahan yang sering muncul adalah jika terdapat perbedaan data, sehingga membutuhkan keterangan tertulis dari instansi terkait yang berwenang. Titik cerah pemecahan masalah ini terlihat melalui pemaparan pengembangan aplikasi SPRI terbaru yang telah **memiliki interkoneksi sistem dengan berbagai instansi terkait secara daring** sehingga memudahkan petugas untuk memvalidasi keasliannya secara langsung tanpa harus mengecek ke instansi yang mengeluarkan. Tapi pada dasarnya verifikasi tersebut dapat dilakukan melalui aplikasi Portal Imigrasi, hanya saja tidak semua pegawai di bidang pelayanan paspor menyadari dan mengetahui perihal tersebut.

**Ketiga,** implikasi penyalahgunaan paspor tidak selalu menghasilkan korban dalam arti dirugikan, melainkan juga **ada korban yang menghendaki pelanggaran demikian untuk mengakali sistem yang diberlakukan.**

Asumsi ini dibangun berdasarkan *sharing experience* beberapa kasus oleh peserta dan fasilitator. Seperti beberapa kasus PMI yang secara sukarela (yang mungkin karena keterbatasan informasi resmi atau ditipu oleh agen) diberangkatkan secara ilegal melalui jalur visa umroh dan visa tertentu agar dapat masuk ke Arab Saudi, lalu ada juga yang menyiasati permasalahan keimigrasian seperti *overstayer* di Timur Tengah dengan membayar agen dan majikan agar dapat tetap tinggal disana. Ada juga kasus Calon Jemaah Haji asal Indonesia Tengah yang berani membayar mahal kepada jaringan kejahatan transnasional, yang mengakali dengan menggunakan paspor dan kuota haji Filipina agar dapat berangkat haji, yang di sisi lain juga dikarenakan keterbatasan kuota tahunan dan jangka waktu untuk terdaftar sebagai calon haji di Indonesia. Permasalahan-permasalahan tersebut nyata dan melibatkan orang-orang tertentu yang memanfaatkan situasi dan kebutuhan ke luar negeri berbagai lapisan masyarakat, untuk mengambil keuntungan melalui kerjasama dengan sindikat-sindiket kejahatan transnasional.

Dengan demikian hal tersebut menunjukkan betapa rentannya penyalahgunaan paspor yang sudah dikeluarkan oleh pemerintah, sehingga perlu adanya sosialisasi secara terus menerus kepada masyarakat bahwa **paspor bukan sekedar alat atau dokumen** untuk bepergian ke luar negeri, melainkan **melekat pula pertanggungjawaban negara untuk melindungi warga negaranya di luar negeri** sehingga penggunaan paspor tetap dalam pengawasan pemerintah.

Selain itu, meski petugas imigrasi khususnya petugas wawancara, telah melaksanakan tugas sesuai SOP dan sistem yang telah ditetapkan. Jika terjadi permasalahan di kemudian hari, seringkali **kesalahan ditujukan terutama kepada**

**petugas wawancara**, namun tidak ada satu pejabat pun yang dapat menjamin bahwa tidak adanya pelanggaran yang akan dilakukan pemohon sepanjang lima tahun masa berlaku paspor yang telah diterbitkan. Hal ini berdasarkan beberapa pengalaman rekan kerja peserta yang harus menjalani pemeriksaan oleh instansi lain terkait kasus penyalahgunaan paspor oleh pemohon, sehingga menimbulkan kekhawatiran bagi petugas wawancara dalam melakukan tugasnya. Padahal rangkaian proses penerbitan paspor telah melalui SOP yang telah ditetapkan. Hal lain yang menjadi kendala adalah pelaksanaan penunjukan petugas wawancara paspor di kantor imigrasi umumnya dilakukan berdasarkan ketersediaan SDM yang ada, yang bisa saja kurang mempertimbangkan kompetensi pegawai ataupun bisa juga adanya kepentingan pihak tertentu yang terkait di dalamnya.

Terlepas dari segala dinamika tersebut, muncul aspirasi agar perlu dilakukan suatu pelatihan dan penguatan isu-isu aktual secara berkala terhadap setiap petugas wawancara agar dapat memahami dan menyesuaikan dengan perkembangan yang ada. Dalam kerangka yang lebih luas, dialektika yang terjadi menunjukkan **konsensus bahwa mengingat krusial dan pentingnya peran dan tugas dari petugas wawancara paspor, sehingga perlu ada sertifikasi petugas** berupa pelatihan yang lebih mendalam untuk menentukan kompetensi, wawasan, independen, dan integritas petugas wawancara paspor sehingga diharapkan membentuk petugas yang kapabilitas dan intuisinya teruji dalam menghadapi berbagai dinamika dalam pelayanan paspor.

**Keempat, pengujian wacana pemberlakuan asas domisili** dalam pembuatan paspor untuk mencegah penyalahgunaan demikian. Wacana ini berkembang seiring dengan maraknya



kasus calon PMI Non Prosedural dan calon pemohon yang terindikasi akan dimanfaatkan oleh jaringan perdagangan orang, dengan memanfaatkan kemudahan pembuatan paspor di seluruh Indonesia tanpa harus terikat dengan domisili. Sehingga perlu dilakukan penguatan dan pengawasan dalam proses permohonan paspor yang diajukan oleh pemohon yang tidak berdomisili sesuai dengan wilayah kerja kantor imigrasi tempat membuat paspor.

Ada beberapa argumentasi menarik yang dipaparkan peserta terkait asas domisili ini seperti: *pertama*, seringkali muncul keraguan petugas ketika mengecek fisik dan isi keaslian dokumen persyaratan terutama bagi pemohon yang berasal dari daerah yang posisinya jauh dari wilayah kerja kantor imigrasi, sehingga koordinasi lintas instansi masih menjadi kendala sebagaimana diungkit dalam permasalahan diatas; *kedua*, perlu adanya pengecekan langsung ke lapangan bagi pemohon dari luar domisili yang mengajukan permohonan paspor dengan penjamin majikan atau saudara; *ketiga*, kecenderungan pemohon terhadap kantor imigrasi tertentu di wilayah DKI Jakarta menyebabkan lonjakan permohonan paspor yang melebihi kapasitas kantor imigrasi tersebut sehingga menyebabkan ketimpangan jumlah pemohon antar tiap kantor imigrasi meskipun berada dalam satu provinsi yang sama; dan dalam konteks yang bagaimana asas domisili tersebut hendak diterapkan, apakah menyeluruh kepada pemohon paspor baru dan penggantian paspor ataukah pada tipe-tipe pemohon tertentu yang dicurigai berdasarkan hasil wawancara secara mendalam yang dilakukan oleh petugas, karena mengingat banyak modus yang dilakukan oleh pemohon paspor dalam pengajuan permohonan yang realitasnya mungkin saja dibantu ataupun dipengaruhi oleh pihak-pihak tertentu sebagaimana diuraikan dalam paparan ketiga diatas.

***Kelima, prosedur secara kesisteman dalam beberapa hal belum menunjang pelaksanaan selektifitas bagi pemohon paspor secara efisien dan berjenjang.***

Aplikasi Surat Perjalanan Republik Indonesia (SPRI) berbasis *One Stop Service* (OSS) atau dalam hal ini disebut Aplikasi SPRI OSS yang dibangun dalam jaringan Sistem Manajemen Informasi Keimigrasian (SIMKIM) ini diterapkan sejak tahun 2014 untuk menunjang proses pelaksanaan penerbitan paspor RI, dan juga merupakan salah satu inovasi yang revolusioner dalam kebijakan perijinan di Indonesia. Proses digitalisasi memberikan kemudahan dan dukungan terhadap keberlangsungan proses penerbitan paspor dalam jangka panjang.<sup>22</sup>

Alur proses dalam Aplikasi SPRI OSS yang terkait dengan selektifitas permohonan paspor secara ringkas dapat ditelusuri mulai dari alur pendaftaran OSS; alur input data permohonan (tahapan scan berkas persyaratan), alur pengambilan foto dan sidik jari biometrik; alur review untuk edit data terakhir jika ada data yang salah; tahap kepuasan pemohon; tahap interkoneksi kode pembayaran SIMPONI, alur wawancara OSS yang memberikan keputusan pemberian atau penolakan paspor; alur pembayaran; dan alur adjudikator/review untuk pemeriksaan lebih lanjut oleh pimpinan. Dalam proses permohonan paspor, wawancara dilakukan oleh petugas sejak input data dan foto biometrik secara berkesinambungan sampai pada tahap wawancara OSS.

Berdasarkan *sharing experience* yang dipaparkan peserta, penolakan terhadap permohonan biasanya dilakukan dalam dua alur, yakni pada saat input data pertama kali melalui intuisi pengamatan dan *profiling* pemohon; dan pada saat alur wawancara

22 Koesmoyo dan Wilnotomo Ponco Aji, "Pelayanan Pembuatan Paspor Dalam Kajiannya Terhadap Teori Manfaat Teknologi Informasi," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): 163–178, [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).

OSS setelah melakukan pendalaman wawancara. Kontraksi keputusan penolakan permohonan biasa terjadi antara petugas *booth* dengan pimpinan, dalam hal ini pejabat imigrasi penyelia (*supervisor*) maupun pejabat imigrasi struktural, terkait penanganan hasil wawancara yang memerlukan atensi pimpinan, banyak terjadi dalam pelaksanaannya pejabat imigrasi menyerahkan sepenuhnya kepada petugas wawancara untuk menolak, ataupun adanya pengaruh/kepentingan dari pihak diluar petugas wawancara dan pejabat imigrasi terkait dalam pengambilan keputusan. Sehingga pola pengawasan dan selektifitas pemberian paspor secara berjenjang menjadi kabur, yang bisa juga diakibatkan kekurangjelasan pejabat imigrasi dalam memahami dan menjalankan prosedur penolakan permohonan di aplikasi SPRI.

Ketika pemohon paspor ditolak pada saat alur input data, tidak akan ada data pemohon yang dimasukkan ke dalam aplikasi SPRI. Hal ini yang menjadi pertanyaan dari fasilitator mengenai minimnya data penolakan permohonan secara kesisteman. Namun jika penolakan secara kesisteman ini ditelaah lebih lanjut terdapat dua kondisi. *Pertama*, ketika permohonan ditolak setelah melakukan foto biometrik, maka seringkali terkendala pada putusnya jaringan SIMPONI dan lamanya waktu menunggu notifikasi pengecekan BMS. *Kedua*, ketika permohonan dimasukkan ke alur adjudikator untuk pemeriksaan lebih lanjut oleh pejabat imigrasi, permohonan akan menggantung di alur pembayaran sebelum masuk di alur adjudikator, sehingga dapat diartikan bahwa pemohon harus membayar terlebih dahulu biaya permohonan paspor yang akan ditolak. Kedua kendala tersebut berdampak signifikan pada lamanya pengambilan keputusan penolakan langsung secara kesisteman yang pada akhirnya memperlambat proses permohonan paspor secara keseluruhan.

Dengan adanya kelima isu aktual tersebut

menunjukkan betapa luasnya implikasi penggunaan paspor bagi pemenuhan kebutuhan dan kepentingan pengguna dari paspor tersebut dan juga bagi kepentingan penegakan hukum keimigrasian.<sup>23</sup> Sehingga petugas imigrasi di bidang pelayanan paspor harus selalu mendapat perkembangan-perkembangan informasi terbaru dan teraktual secara utuh mengenai paspor dan implikasinya di lapangan, agar dapat terbentuk pola pemikiran yang seragam mengenai pelayanan paspor secara keseluruhan, yang tidak lagi dapat disandarkan pada asumsi karena perubahan zaman pelayanan paspor tidak dapat lagi menjadi ladang perekonomian tertentu bagi petugas imigrasi. Karena bukan mungkin masih dapat ditemukan asumsi pribadi pegawai imigrasi bahwa pelayanan paspor hanya begitu-begitu saja. Sehingga harus dapat dibangun pemahaman bersama harus secara utuh untuk menunjukkan keterkaitan pelayanan paspor dan isu-isu aktual tersebut.

### **Isu Aktual dan Inovasi Pembaharuan Peraturan Menteri Mengenai Pelayanan Paspor**

Pembentukan peraturan yang melaksanakan administrasi pemerintahan di bidang pelayanan tentu juga harus memiliki landasan yuridis yang kuat dengan berdasarkan pada lima hal, yakni: hierarkisitas norma hukum secara berjenjang; kelembagaan pembentuk peraturan dan kesesuaian materi muatan dengan norma di atasnya tersebut; implikasi yuridis terhadap rumusan yang mudah dimengerti dan tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaan; dan harus berkesesuaian dengan materi bidang hukumnya.<sup>24</sup>

23 Budy Mulyawan, "Kekuatan Alat Bukti Informasi Elektronik Dalam Penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 107-118, [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).

24 Tanto Lailam, *Teori Dan Hukum Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017).

Dalam Pasal 33 UU Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan pemberian, penarikan, pembatalan, pencabutan, penggantian, serta pengadaan blanko dan standardisasi Dokumen Perjalanan Republik Indonesia ke dalam Peraturan Pemerintah Nomor 31 tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 6/2011. Lalu Pasal 70 PP No 31/2013 mendelegasikan pengaturan lebih teknis mengenai Dokumen Perjalanan Republik Indonesia (DPRI) ke dalam peraturan menteri, dalam hal ini Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor 8 tahun 2014 tentang Paspur Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspur. Hal ini dikarenakan berdasarkan Pasal 8 Ayat 2 UU 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa peraturan menteri mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi,<sup>25</sup> maka seharusnya peraturan menteri dalam hal ini Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI mengenai Paspur dan SPLP dapat mengatur lebih teknis dan spesifik apa yang menjadi delegasi kewenangan dari Pasal 33 UU No. 6/2011 dan Pasal 70 PP No. 31/2013 tersebut secara jelas dan terperinci. Sehingga setiap bunyi teks peraturannya dapat menjadi panduan pelaksanaan yang tegas dan jelas bagi petugas imigrasi di bidang pelayanan paspor.

Dalam teori hukum responsif Nonet Selznick, hukum merupakan sarana respons terhadap ketentuan-ketentuan sosial dan aspirasi publik. Sesuai sifatnya yang terbuka, hukum mengedepankan akomodasi untuk menerima perubahan-perubahan sosial demi mencapai keadilan dan emansipasi publik, sehingga pemahaman terhadap

hukum melampaui peraturan atau teks-teks dokumen dan memiliki visi masa depan (*looking towards*) pada hasil akhir, akibat dan manfaat dari hukum tersebut.<sup>26</sup> maka, seiring perkembangan dan dinamika dalam isu aktual mengenai pelayanan paspor, sebagaimana dipaparkan dalam telaahan diatas, maka perlu dilakukan perubahan secara parsial terhadap permenkumham tersebut, yakni sebagai berikut:

Pertama, persyaratan pembuatan paspor, secara materiil Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 31/2013 menyebutkan enam persyaratan utama, yang dalam aturan lebih lanjut dalam Permenkumham No. 8/2014 dibagi berdasarkan tipe pemohon, yakni Pasal 4 bagi pemohon umum di dalam negeri, Pasal 5 bagi anak WNI di dalam negeri, Pasal 6 bagi calon tenaga kerja Indonesia (CTKI), Pasal 7 bagi WNI yang berdomisili di luar negeri dan Pasal 8 bagi anak WNI yang lahir di luar negeri. Sesuai isu aktual di atas dimana sering ditemukan permintaan berkas tambahan oleh petugas, hal ini sering menimbulkan ketegangan antara petugas dan pemohon paspor karena asumsi petugas bahwa pemohon dalam kondisional tertentu harus menyertakan berkas tambahan untuk memperjelas latar belakang pembuatan paspor yang bersangkutan. Sementara pemohon paspor secara umum, berasumsi bahwa dalam peraturan tidak disebutkan secara riil adanya kebutuhan berkas persyaratan tambahan diluar yang sudah ditetapkan oleh peraturan.

Kekisruhan tersebut pada dasarnya disebabkan oleh perkembangan dan dinamika penggunaan paspor sesuai isu-isu aktual yang telah dibahas sebelumnya, sehingga untuk menjaga agar tidak terjadi penyalahgunaan paspor oleh pemohon di luar negeri, permintaan berkas tambahan menjadi

25 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan* (Indonesia, 2011).

26 Tanya, Bernard, Markus Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*. (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010).

suatu kesepakatan tidak tertulis diantara pejabat dan petugas imigrasi dalam pelayanan paspor di berbagai kantor imigrasi. Secara formil, perluasan pengaturan permintaan persyaratan tambahan telah diakomodir dalam Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 ini dengan adanya klasifikasi khusus bagi CTKI. Namun dalam perkembangan terakhir dimana permasalahan penyalahgunaan paspor tidak hanya dilingkupi oleh aspek ketenagakerjaan ilegal melainkan telah berkembang kepada modus-modus kejahatan lintas negara secara transnasional, sehingga kebutuhan akan permintaan berkas tambahan persyaratan paspor bagi pemohon tertentu yang telah melalui tahapan pendalaman wawancara oleh petugas dapat diatur secara lebih teknis dalam revisi permenkumham mengenai paspor tersebut.

Selain itu, perlu ada penyesuaian, penegasan dan standardisasi format dan jenis berkas persyaratan yang akan discan dalam aplikasi SPR OSSI, karena dapat ditemukan dalam aplikasi SPRI OSS berupa data scan yang tidak jelas terbaca sehingga menyulitkan petugas dalam mengakses data permohonan, sehingga harus bergantung pada map permohonan yang bisa saja terselip, disimpan tidak rapi atau telah dimusnahkan file arsipnya. Padahal file berkas tersebut jika telah masuk sebagai data SIMKIM merupakan salah satu data awal intelijen keimigrasian yang bersifat rahasia untuk kepentingan pelaksanaan tugas pengawasan keimigrasian dan pengamanan petugas pada Ditjen Imigrasi.<sup>27</sup>

Kedua, alur mekanisme penerbitan paspor pada peraturan, belum ada perubahan seiring dengan penerapan Sistem Pelayanan Paspor Terpadu (SPPT) atau biasa disebut Paspor sistem *One Stop System* (OSS).

**Padahal alur permohonan dalam peraturan harus bersesuaian dengan alur pada aplikasi SPRI dalam SIMKIM.** Karena alur tersebut akan menentukan proses dan tahapan penerbitan paspor yang harus dilakukan petugas imigrasi sehingga menjadi suatu prosedur operasional standar (SOP) dalam pelayanan paspor. **Alur mekanisme sebagai inti pelayanan paspor secara keseluruhan seharusnya memuat pengaturan secara spesifik mengenai tata laksana secara umum dalam teks peraturan dan secara khusus dalam aplikasi SPRI OSS.**

Alur mekanisme sebagaimana telah berjalan sesuai sistem OSS yang terdiri dari pemeriksaan kelengkapan dan keabsahan persyaratan, pengambilan foto dan sidik jari oss, review oss, identifikasi pembayaran, wawancara oss, adjudikator/review, pembayaran, alokasi paspor, cetak paspor, uji kualitas paspor dan serahkan paspor. Alur mekanisme pada Pasal 11 Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 secara garis besar mengikuti alur pada SOP Dirjen Imigrasi Nomor IMI-GR.01.01-1102 tentang SOP Penerbitan Paspor Baru dan SOP Dirjen Imigrasi Nomor IMI-GR.01.01-1103 tentang SOP Penerbitan Paspor Penggantian, **yang tentu saja sudah tidak relevan lagi dengan alur mekanisme yang dijalankan berdasarkan Aplikasi SPRI OSS.** Sehingga harus dilakukan revisi naskah dinas arahan Direktur Jenderal Imigrasi baik berupa prosedur tetap maupun petunjuk pelaksanaan.<sup>28</sup> Selain itu, meski pada dasarnya dalam Pasal 52 PP 31/2013 tahapan penerbitan paspor secara garis besar diurutkan dalam enam tahapan, **tetap dibutuhkan perluasan subjek berdasarkan alur secara sistematis untuk dimuat secara rinci dalam peraturan menteri sebagai dasar hukum yang kuat.** Pengaturan tersebut yakni berupa:

27 Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian* (Indonesia, 2011). Pasal 70 ayat 2 dan pasal 74 ayat 2 huruf d.

28 Republik Indonesia, *Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kemenkumham*, 2016.



- a. Penegasan alur mekanisme penerbitan paspor dalam Aplikasi SPRI sesuai sistem OSS SPRI yakni pendaftaran berupa pemeriksaan kelengkapan dan keabsahan persyaratan, pengambilan foto dan sidik jari oss, review oss, identifikasi pembayaran, wawancara oss, adjudikator/review, pembayaran, alokasi paspor, cetak paspor, uji kualitas paspor dan serahkan paspor
- b. Tahapan yang harus dijalankan petugas imigrasi bagian foto wawancara;
- c. Tahapan yang harus dijalankan petugas imigrasi bagian penyelia/supervisor;
- d. Tahapan yang harus dijalankan petugas imigrasi bagian adjudikator dan alokasi blangko paspor;
- e. Tahapan yang harus dijalankan petugas imigrasi bagian cetak paspor dan serahkan paspor;
- f. Tahapan yang harus dijalankan pejabat imigrasi struktural/atasan langsung, yang diharapkan memiliki kewenangan untuk menunjuk petugas pelaksana serta membuat dan menghapus *login username* masuk bagi setiap petugas pelaksana tersebut sesuai tahapan sebagaimana diatas;

Dengan adanya kesesuaian alur mekanisme dalam peraturan menteri dan secara sistematis dalam aplikasi SPRI akan seiring dengan visi *e-gov* yang dicanangkan oleh Kementerian Hukum dan HAM dalam meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan,<sup>29</sup> sehingga pelayanan publik dapat menjadi prima dan prosedur yang akan dilaksanakan oleh setiap petugas dapat sesuai aturan yang telah ditetapkan.

Ketiga, penentuan status paspor

29 Hukum dan Kerjasama Kemenkumham RI Biro Humas, "Manfaatkan E-Gov Untuk Percepatan Pelaksanaan Kinerja," Kemenkumham RI, 2016, <https://www.kemenkumham.go.id/berita/manfaatkan-e-gov-untuk-percepatan-pelaksanaan-kinerja>.

biasa yang telah dilakukan penggantian, pencabutan dan pembatalan paspor dalam SIMKIM. Blangko paspor lama yang sudah dilakukan proses penggantian paspor untuk penonaktifannya hanya melalui proses pengguntingan pada halaman tertentu yang rentan disalahgunakan oleh sindikat dokumen perjalanan palsu. Selain itu, karena sistem penerbitan paspor merupakan satu kesatuan dengan sistem perlintasan di TPI maka penonaktifan secara sistematis dapat mempermudah tindakan pencegahan terhadap penyalahgunaan paspor yang diperoleh secara tidak sah, seperti pada kasus Gayus Tambunan beberapa tahun yang lalu.<sup>30</sup> permohonan hanya menunjukkan data tanggal penerbitan dan tanggal habis berlaku dari blangko paspor yang telah diterbitkan. Padahal sebaiknya dimasukkan data tambahan berupa tanggal paspor lama secara resmi dinonaktifkan sejak paspor baru dicetak dan diserahkan terimakan ke pemohon yang bersangkutan, agar pengawasan keimigrasian terhadap WNI semakin efektif. Untuk mencegah blangko maupun paspor lama yang sudah nonaktif tersebut agar tidak disalahgunakan dengan cara mempergunakan kembali untuk melintas di TPI.

Keempat, perlunya mengkomodifikasi beberapa ide-ide inovatif yang terangkum dalam hasil diskusi dan pelatihan mengenai isu-isu aktual dalam pelayanan paspor sebagaimana terdapat sebelumnya. Terutama terkait dengan perlunya pelatihan dan penguatan terhadap petugas wawancara berupa sertifikasi petugas wawancara paspor. Mengingat pelayanan dan pengamanan utama dalam penerbitan paspor terletak pada kemampuan dan wawasan petugas wawancara dalam bekerjasama, membangun

30 Heru Margianto, "Inilah Kronologi Pembuatan Paspor Gayus," *Kompas* (Jakarta, 2011), <https://nasional.kompas.com/read/2011/05/3/13093777/Inilah.Kronologi.Pembuatan.Paspor.Gayus>.

interaksi dan memahami karakter pemohon agar paspor yang sedang diproses benar-benar diberikan kepada pemohon yang tepat. Karena petugas wawancara juga merupakan manusia normal yang sewaktu-waktu kondisi fisiologis dan psikologisnya dapat saja tidak dalam kondisi siap oleh karena alasan pribadi maupun lingkungan.<sup>31</sup> Sementara **kunci dari pelayanan dan pengamanan tersebut adalah adanya interaksi dan dialog yang mendalam antar petugas wawancara dengan pemohon, agar dapat ditemukan alasan-alasan argumentatif dan logis yang memerlukan persetujuan petugas wawancara sehingga menjadi dasar mengapa pemohon tersebut berhak untuk mendapatkan paspor.** Oleh karena itu, kebutuhan untuk mengadakan pelatihan dan penguatan kompetensi petugas wawancara menjadi sangat penting melalui ilmu-ilmu psikologi interaksi, teknik wawancara maupun teknis keimigrasian yang dikoordinir baik oleh pihak Divisi Imigrasi Kanwil Kemenkumham maupun internal kantor imigrasi itu sendiri. Sehingga penempatan petugas imigrasi sebagai petugas wawancara kelak tidak dilakukan secara pilihan personal berdasarkan keputusan pimpinan semata, melainkan juga mempertimbangkan hasil sertifikasi pelatihan dan penguatan kompetensi agar terpilih petugas wawancara yang berintegritas dan kapabel dalam pelaksanaan tugasnya.<sup>32</sup>

Hasil diskursus dan dialektika pelatihan ini menunjukkan bahwa inovasi pelayanan banyak muncul dari staf pelaksana sebagai petugas pelayanan terdepan yang berhadapan langsung dengan masyarakat dan menampung berbagai apresiasi dan permasalahan dalam pelayanan agar dapat

berjalan optimal. Maka sebaiknya perlu melibatkan masukan-masukan ide dari berbagai lapisan staf pelaksana pelayanan dalam penyusunan dan pembentukan regulasi-regulasi di bidang pelayanan paspor. Pengikutsertaan staf pelaksana baik jabatan fungsional umum, jabatan fungsional tertentu maupun pejabat imigrasi sebagai tim adhoc untuk menginventarisir permasalahan mengenai pelayanan paspor yang jelas berbeda di setiap kantor imigrasi seluruh wilayah Indonesia, selain berkontribusi dalam meningkatkan kualitas petugas pelayanan paspor melalui berbagi pengalaman kerja (*sharing experience*), juga dapat meningkatkan poin penilaian SKP khususnya bagi petugas imigrasi yang menjabat sebagai analis keimigrasian di bidang pelayanan paspor.

Keempat isu aktual dalam pembaharuan peraturan menteri yang terangkum dalam pembahasan bab ini yang pada dasarnya membutuhkan adanya sinkronisasi antara pelaksanaan secara kesisteman dengan aturan tertulis merupakan akumulasi ide dan inovasi dari dirangkum dari diskusi dalam pelatihan mengenai paspor. Dalam pengembangan pelayanan paspor yang berbasis SIMKIM saat ini, pemahaman setiap unsur petugas pelaksana pelayanan terhadap pelayanan paspor secara regulasi dan kesisteman aplikasi SPRI merupakan hal yang mutlak. Hal ini dikarenakan pelayanan paspor yang menjadi salah satu pelayanan inti keimigrasian dalam pelaksanaannya banyak timbul dinamika baik bagi petugas pelaksana maupun pemohon sehingga regulasi dan sistem aplikasi SPRI yang hendak disusun, dirancang dan diperbaharui seharusnya dapat mengakomodir berbagai isu aktual dan permasalahan yang ada agar pelayanan paspor dapat tetap terlaksana sebagai pelayanan yang paripurna.

31 Aris Wahyu Setiawan, "Peran Pegawai Dalam Pelayanan Pembuatan Paspor Di Kantor Imigrasi Samarinda," *eJournal Ilmu Pemerintahan Unmul* 4 (2016): 115–128.

32 Tutik dan Sonia Nasution Rachmawati, "Nilai Demokrasi Dalam Pelayanan Publik: Studi Kasus Kantor Imigrasi Bandung," *Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik UGM* 19, no. 2 (2015).

## PENUTUP

### Kesimpulan

Dengan adanya pelatihan mengenai pelayanan paspor ini ternyata dapat mengkomunikasikan berbagai permasalahan yang selama ini dihadapi petugas pelayanan paspor di beberapa kantor imigrasi yang menjadi peserta pelatihan. Pemaparan materi pelatihan dan isu aktual menunjukkan bahwa penyelesaian permasalahan selama ini kadangkala menimbulkan kerancuan karena adanya perbedaan persepsi dan asumsi di tingkat hierarki pelaksana. Sehingga dari diskusi materi tersebut dapat memunculkan argumentasi, masukan dan dialektika yang kaya dari para peserta mengenai dinamika pelayanan paspor. Akumulasi dari dialektika tersebut ketika dibenturkan dengan peraturan menteri mengenai paspor menunjukkan adanya ketidaksesuaian dalam beberapa hal, sehingga aktualisasi dari hasil pelatihan mampu menunjukkan bahwa urgensi perubahan peraturan teknis mengenai paspor secara parsial menjadi suatu kebutuhan yang harus dilakukan agar dapat menyesuaikan dengan perkembangan dan dinamika yang dihadapi petugas pelayanan paspor saat ini. Karena pelayanan paspor merupakan salah satu inti fungsi pelayanan keimigrasian (*core business*) dari Ditjen Imigrasi yang berkembang sangat dinamis, maka peraturan pelaksana terhadap pelayanan paspor pun harus turut serta bersifat responsif mengakomodir berbagai kebutuhan dan dinamika di tataran pelaksanaan. Karena hukum responsif menekankan pada karakteristik hukum yang fungsional, pragmatik, bertujuan dan rasional, serta kompetensi menjadi patokan evaluasi terhadap semua pelaksanaan hukum. Sehingga pelaksanaan hukum di bidang pelayanan harus dapat diinterpretasi dengan mudah oleh setiap petugas pelaksana, agar dapat meminimalisir multi logika atau penafsiran yang tidak seragam.

### Saran

Saran yang dapat penulis berikan yaitu:

1. Pada dasarnya membutuhkan adanya sinkronisasi antara pelaksanaan secara kesisteman dengan aturan tertulis sebagaimana akumulasi ide dan inovasi yang dirangkum dari diskusi dalam Pelatihan mengenai Dokumen Perjalanan RI.
2. Revisi peraturan dilakukan secara inovatif dengan mengakomodir masukan dan ide-ide dari petugas pelaksana pelayanan paspor di berbagai kantor imigrasi melalui tulisan-tulisan yang memuat masukan, kritik membangun, ide dan inovasi sehingga dengan demikian dapat diketahui dan dipahami secara nyata apa yang menjadi tantangan dan hambatan dalam pelaksanaan pelayanan paspor di berbagai kantor imigrasi. Karena tentu karakteristik masyarakat yang dihadapi akan berbeda dan setiap pengambilan keputusan baik oleh petugas pelayanan maupun pejabat imigrasi, akan berbeda yang disebabkan belum adanya kesamaan persepsi ataupun penafsiran yang berbeda terhadap suatu peraturan.
3. Terhadap seluruh tulisan yang dibuat tersebut, selanjutnya akan diseleksi oleh tim yang kompeten untuk kemudian petugas yang karyanya terpilih dapat diundang ke Ditjen Imigrasi untuk memaparkan hasil penelitiannya. Selain itu diharapkan apresiasi utama yang dapat diberikan adalah pemberdayaan penulis terpilih untuk ikut serta dalam proses pembentukan dan penyusunan peraturan teknis mengenai paspor sebagai tim adhoc, sehingga manfaat utama yang dapat dihasilkan adalah meningkatnya kepercayaan diri, kompetensi dan kualitas petugas imigrasi secara merata. Pelayanan keimigrasian yang paripurna dan petugas pelayanan yang juga paripurna tentu merupakan kombinasi terbaik di bidang pelayanan publik.

## **UCAPAN TERIMA KASIH**

Dalam penulisan karya tulis penelitian ini secara umum penulis ingin menyampaikan terimakasih kepada Para Pimpinan Kantor Imigrasi Kelas I Khusus Non TPI Jakarta Selatan yang telah memberikan dukungan moral dan izin bagi penulis untuk melakukan penelitian ini serta Badan Pengembangan Sumber Daya Manusia Hukum dan HAM RI yang memberikan kesempatan bagi penulis untuk mengikuti Pelatihan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia pada tanggal 25-29 September 2018 di Kampus BPSDM.

Secara khusus penulis ingin menyampaikan rasa terimakasih sebesar-besarnya kepada rekan-rekan peserta Pelatihan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang telah membagikan inspirasi, pengalaman dan masukan yang sangat berharga terkait dinamika pelaksanaan tugas pelayanan paspor di wilayah kerja DKI Jakarta dan Banten. Suatu kebanggaan bisa mengembangkan hasil pelatihan ini ke dalam suatu bentuk penelitian terpadu sehingga tidak hanya sekedar laporan akhir pelaksanaan tugas kepada pimpinan, melainkan juga menjadi tulisan yang dapat dibaca oleh setiap orang demi pengembangan tugas dan fungsi pelayanan keimigrasian



## DAFTAR PUSTAKA

- Alsadad, Rudi. "Kemenkumham Luncurkan Tiga Layanan Mudah Pembuatan Paspor." *Balitbangham*. Last modified 2016. Accessed November 27, 2018. <http://www.balitbangham.go.id/detailpost/kemenkumham-luncurkan-tiga-layanan-mudah-pembuatan-paspor>.
- Anggaran, Tim SIMPONI Ditjen. "Setoran PNPB Lebih Mudah Dan Cepat Via SIMPONI." *Kemenkeu RI*. Last modified 2014. Accessed November 11, 2018. <https://www.kemenkeu.go.id/publikasi/artikel-dan-opini/setoran-pnpb-lebih-mudah-dan-cepat-via-simoni>.
- Asyari, Yusuf. "Sakit, Urus Paspor Tak Perlu Ke Kantor Imigrasi." *Jawapos*. Surabaya, 2016. <https://www.jawapos.com/nasional/humaniora/16/10/2016/sakit-urus-paspor-tak-perlu-ke-kantor-imigrasi>.
- Belarminus, Robertus. "LPSK: TKI Paling Rentan Jadi Korban Perdagangan Orang." *Republika*. Jakarta, 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/04/05/15255541/lpsk-tpaling-rentan-jadi-korban-perdagangan-orang>.
- Biro Humas, Hukum dan Kerjasama Kemenkumham RI. "Manfaatkan E-Gov Untuk Percepatan Pelaksanaan Kinerja." *Kemenkumham RI*. Last modified 2016. <https://www.kemenkumham.go.id/berita/manfaatkan-e-gov-untuk-percepatan-pelaksanaan-kinerja>.
- Daniah, R. and Apriani. "Kebijakan Nasional Anti-Trafficking Dalam Migrasi Internasional." *Jurnal Politica* 8 (2018).
- Ifan. "Perpanjang Paspor Sekarang Mudah Banget." *Blog Rannyifan*. Last modified 2017. Accessed November 11, 2018. <http://rannyifan.com/perpanjang-paspor-sekarang-mudah-banget>.
- Indonesia, Republik. *Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2016 Tentang Tata Naskah Dinas Di Lingkungan Kemenkumham*, 2016.
- . *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. Indonesia, 2011.
- . *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian*. Indonesia, 2011.
- Juliady, Andy. "Festival Keimigrasian Permudah Kebutuhan Publik Akan Paspor." *Jaringan Pemberitaan Pemerintah*. Last modified 2017. Accessed November 11, 2018. <https://jpp.go.id/nasional/pemerintahan/315409-festival-keimigrasian-permudah-kebutuhan-publik-akan-paspor>.
- Lailam, Tanto. *Teori Dan Hukum Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Margianto, Heru. "Inilah Kronologi Pembuatan Paspor Gayus." *Kompas*. Jakarta, 2011. <https://nasional.kompas.com/read/2011/05/31/13093777/Inilah.Kronologi.Pembuatan.Paspor.Gayus>.
- Movanita, Ambaranie Nadia Kemala. "Ganti Paspor Cukup Lampirkan E-KTP Dan Paspor Lama." *Kompas*. Jakarta, 2018. <https://nasional.kompas.com/read/2018/02/02/18311341/ganti-paspor-cukup-lampirkan-e-ktp-dan-paspor-lama>.
- Mulyawan, Budy. "Kekuatan Alat Bukti Informasi Elektronik Dalam Penyidikan Tindak Pidana Keimigrasian." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 1 (2018): 107–118. [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).
- Nainggolan, Poltak Partogi. *Aktor Non-Negara: Kajian Implikasi Kejahatan Transnasional Di Asia Tenggara*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017.
- Nugroho, Trisapto. "Peran Intelijen Keimigrasian Dalam Rangka Antisipasi Terhadap Potensi Kerawanan Yang Ditimbulkan Oleh Orang Asing Di Wilayah Indonesia." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2018): 295–311. [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).

- Nursyamsi, Muhammad. "Imigrasi Mataram Resmikan Ruang Pelayanan Paspor Ramah HAM." *Republika*. Mataram, 2018. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/daerah/18/03/07/p57jh7368-imigrasi-mataram-resmikan-ruang-pelayanan-paspor-ramah-ham>.
- Ponco Aji, Koesmoyo dan Wilonotomo. "Pelayanan Pembuatan Paspor Dalam Kajiannya Terhadap Teori Manfaat Teknologi Informasi." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 2 (2018): 163–178. [ejournal.balitbangham.go.id](http://ejournal.balitbangham.go.id).
- Pramedia, Atet Dwi. "Pemohon Cukup Sekali Datang Ke Kantor Imigrasi Paspor Diantar Ke Rumah." *MetroTVNews*, 2016. <http://news.metrotvnews.com/peristiwa/3NOYBq7k-pemohon-cukup-sekali-datang-ke-imigrasi-paspor-diantar-ke-rumah>.
- Putera, Andri Donnal. "Mengenal Sistem Antrean Pembuatan Paspor Secara Daring." *Kompas*. Jakarta, 2017. <https://megapolitan.kompas.com/read/2017/08/08/13241561/mengenal-sistem-antrean-pembuatan-paspor-secara-daring>.
- Rachmawati, Tutik dan Sonia Nasution. "Nilai Demokrasi Dalam Pelayanan Publik: Studi Kasus Kantor Imigrasi Bandung." *Jurnal Kebijakan & Administrasi Publik UGM* 19, no. 2 (2015).
- Saggaf, Said. *Reformasi Pelayanan Publik Di Negara Berkembang*. Makassar: Penerbit Sah Media, 2018.
- Santoso, Iman. *Perspektif Imigrasi Dalam Migrasi Manusia*. Jakarta: Pustaka Reka Cipta, 2014.
- Setiawan, Aris Wahyu. "Peran Pegawai Dalam Pelayanan Pembuatan Paspor Di Kantor Imigrasi Samarinda." *eJournal Ilmu Pemerintahan Unmul* 4 (2016): 115–128.
- Syadza, Alifa. "Kebangkitan Pelayanan Publik Melalui Inovasi Pelayanan Paspor." *Blog Beranda Inovasi*. Last modified 2016. Accessed November 11, 2018. <https://berandainovasi.com/kebangkitan-pelayanan-publik-melalui-inovasi-pelayanan-paspor>.
- Tanya, Bernard, Markus Hage, Dkk. *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang Dan Generasi*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2010.
- Taufani, Suteki dan Galang. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori Dan Praktik)*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2018.
- "Tingkatkan Pelayanan, Direktorat Jenderal Imigrasi Luncurkan Anjungan Paspor Mandiri." *Indopos*. Jakarta, 2017. <https://www.indopos.co.id/read/2017/07/13/104049/tingkatkan-pelayanan-direktorat-imigrasi-luncurkan-anjungan-paspor-mandiri>.