

**EFEKTIVITAS PELAYANAN PENGURUSAN PASPOR  
DI KANTOR IMIGRASI KELAS I MAKASSAR SULAWESI SELATAN**



**Diajukan Untuk Memenuhi Salah Satu Syarat Memperoleh Gelar  
Sarjana Hukum Jurusan Ilmu Hukum  
pada Fakultas Syari'ah dan Hukum  
UIN Alauddin Makassar**

**OLEH:**  
**ANDI PALMAL**  
**NIM. 10400114379**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM NEGERI ALAUDDIN MAKASSAR**

**2018**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Mahasiswa yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Andi Palmal  
NIM : 10400114379  
Tempat/ Tgl. Lahir : Nunukan, 25 Mei 1997  
Jurusan : Ilmu Hukum  
Alamat : Jl. Timah II Blok A25 No.1  
Judul : Efektivitas Pelayanan Pengurusan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I  
Makassar

Menyatakan dengan penuh kesadaran bahwa skripsi ini benar adalah karya penulis sendiri. Jika di kemudian hari terbukti bahwa ia merupakan duplikat, tiruan, plagiat, atau di buat oleh orang lain, sebagian atau seluruhnya, maka skripsi dan gelar yang saya peroleh karenanya batal demi hukum.

Samata-Gowa, September 2018

Penyusun,

**ANDI PALMAL**

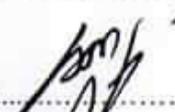
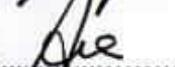
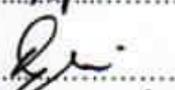
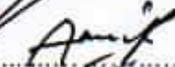
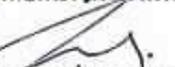
**NIM. 10400114379**

## PENGESAHAN SKRIPSI

Skripsi berjudul “Efektivitas Pelayanan Pengurusan Paspor Di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar”. yang disusun oleh saudara/i **ANDI PALMAL**, NIM:10400114379, Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum pada Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Alauddin Makassar, telah diuji dan dipertahankan dalam sidang munaqasah yang diselenggarakan pada hari Sabtu, tanggal 10 November 2018 M, bertepatan dengan tanggal 2 Rabiul awal 1440 H, dinyatakan telah dapat diterima sebagai salah satu syarat untuk mendapat gelar Sarjana Hukum (SH) pada Fakultas Syari’ah dan Hukum UIN Alauddin Makassar dengan beberapa perbaikan.

Samata, 10 November 2018 M  
2 Rabiul Awal 1440 H

### DEWAN PENGUJI

|               |  |   |
|---------------|--|---|
| Ketua         | : Prof. Dr. Darussalam Syamsuddin, M.Ag. (.....) |   |
| Sekretaris    | : Istiqamah, S.H., M.H. (.....)                  |  |
| Munaqisy I    | : Dr. Andi Safriani, S.H., M.H. (.....)          |  |
| Munaqisy II   | : Ashar Sinilele, S.H., M.M. M.H (.....)         |  |
| Pembimbing I  | : Ahkam Jayadi, S.H., M.H. (.....)               |  |
| Pembimbing II | : Ashabul Kahfi, S.Ag., M.H (.....)              |  |



**Prof. Dr. H. Darussalam Syamsuddin M.Ag**  
NIP.19621016 199003 1 003

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah puji syukur senantiasa penulis haturkan atas kehadiran Allah SWT, yang senantiasa melimpahkan rahmat, hidayah, serta karunia-Nya, sehingga penulis masih diberikan kesempatan, kekuatan dan kesehatan serta kesabaran untuk dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul: Efektivitas Pelayanan Pengurusan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar. Rasa syukur yang tak terhingga atas segala nikmat yang Allah SWT berikan kepada penulis selama berproses.

Salam serta sholawat kepada Baginda Rasulullah SAW, yang telah menjadi suri tauladan yang baik, yang menghamparkan sajadah Islamiah dan menggulung tikar-tikar jahiliah dimuka bumi ini serta menjadi pemimpin yang bijaksana kepada seluruh ummat-Nya.

Skripsi ini ditujukan untuk memenuhi salah satu persyaratan ujian guna memperoleh gelar Sarjana Hukum (S.H). Penulis menyadari dalam penulisan skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, dan banyak kekurangan baik dalam metode penulisan maupun dalam pembahasan materi. Hal tersebut dikarenakan keterbatasan kemampuan penulis. Sehingga penulis mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun.

Ucapan terima kasih yang setinggi-tingginya kepada kedua orang tua penulis yaitu Ayahanda tercinta Andi Sudirman dan Ibunda tersayang Rahmatia yang senantiasa Allah berikan untuk menjadikan motivasi, semangat, serta tekad

yang kuat sehingga tidak ada alasan untuk tidak menyelesaikan karya ilmiah ini dengan segera karena do'a dan kasih sayang mereka adalah pil energi yang sangat ampuh untuk sumber semangat penulis. Tak lupa pula ucapan terimakasih kepada ke-6 (enam) saudara-saudariku yang selalu mendukung penulis selama menuntut ilmu hingga tiba pada apa yang dicita-citakan dan dapat berguna bagi seluruh ummat dimasa-masa yang akan datang.

Selanjutnya ucapan terima kasih yang sebanyak-banyaknya kepada Bapak/Ibu:

1. Prof. Dr. Musafir Pabbabari, M.Si, Rektor Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar.
2. Prof. Dr. Darussalam Syamsuddin, M.Ag., Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar.
3. Dr. H. Abd. Halim Talli, M.Ag., Wakil Dekan I Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar.
4. Dr. Hamsir., S.H., M.H., Wakil Dekan II Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar.
5. Dr. Saleh Ridwan, M.Ag., Wakil Dekan III Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar.

6. Istiqomah, S.H., M.H., Ketua Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar.
7. Rahman Syamsuddin, S.H., M.H., Sekretaris Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar.
8. Ahkam Jayadi, S.H., M.H., Selaku Dosen Pembimbing I.
9. Ashabul Kahpi, S.Ag., M.H., Selaku Dosen Pembimbing II.
10. Dr. Andi Safriani, S.H., M.H., Selaku Dosen Penguji I.
11. Ashar Sinilele, S.H., M.H., Selaku Dosen Penguji II.
12. Bapak dan Ibu Dosen serta seluruh staf Akademik Fakultas Syari'ah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Alauddin Makassar.
13. Rekan-rekan sahabat yang senantiasa memberikan motivasi dan selalu mendukung penulis.
14. Keluarga Besar Ilmu Hukum H yang selalu mendukung dan menjadi bagian dari persahabatan yang hakiki yang Insha'Allah nama dan kisah mereka akan tercatat dalam sejarah kehidupan penulis ditanah rantau Makassar dan terdengar indah pada generasi-generasi penerus bangsa.
15. Rekan-rekan mahasiswa KKN Angkatan 58 serta Tokoh pemudah dan olahraga Kec. Tompobulu Kab. Gowa khususnya Desa Rappolemba.

16. Kawan-kawan Asrama Mahasiswa Benuanta Kalimantan Utara.
17. Serta kepada seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, penulis mengucapkan banyak terimakasih.

Sekian dan terimakasih, semoga karya tulis ilmiah ini dapat berguna dan bermanfaat bagi seluruh masyarakat terutama dalam ruang lingkup Ilmu Hukum, semoga Allah SWT senantiasa memberikan rahmat, hidayah dan inayahnya kepada kita semua, Aamiin ya Rabbal Aalamiin.

Samata-Gowa, September 2018

Penyusun,

**ANDI PALMAL**  
**NIM.10400114379**



## DAFTAR ISI

|  |           |
|--|-----------|
| Halaman Judul .....                              | i         |
| Pernyataan Keaslian Skripsi .....                | ii        |
| Pengesahan Skripsi .....                         | iii       |
| Kata Pengantar .....                             | iv        |
| Daftar Isi .....                                 | viii      |
| Abstrak .....                                    | xi        |
| <b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....                   | <b>1</b>  |
| A. Latar Belakang Masalah .....                  | 1         |
| B. Fokus Penelitian dan Deskripsi Fokus .....    | 15        |
| C. Rumusan Masalah .....                         | 16        |
| D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian .....          | 16        |
| <b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....             | <b>18</b> |
| A. Tinjauan Umum Tentang Efektivitas Hukum ..... | 18        |
| B. Konsep Pelayanan Publik .....                 | 25        |
| C. Paspor .....                                  | 36        |
| <b>BAB III METODE PENELITIAN</b> .....           | <b>40</b> |

|  |    |
|--|----|
| A. Jenis dan Lokasi Penelitian .....   | 40 |
| 1. Jenis Penelitian .....  | 40 |
| 2. Lokasi Penelitian.....  | 41 |
| B. Pendekatan Penelitian .....   | 41 |
| C. Teknik Pengumpulan Data .....   | 42 |
| D. Sumber Data .....   | 43 |
| E. Analisis Data .....   | 44 |
| <br>   |    |
| BAB IV PELAYANAN PASPOR PADA KANTOR IMIGRASI KELAS I KOTA<br>MAKASSAR .....  | 45 |
| A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....   | 45 |
| B. Efektivitas Pelayanan Dalam Pengurusan Paspor Pada Kantor Imigrasi Kelas I<br>Makassar .....                        | 50 |
| C. Faktor-Faktor Yang Mendorong Dan Menghambat Pelayanan Pengurusan<br>Paspor Di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar..... | 54 |
| <br>   |    |
| BAB V PENUTUP .....  | 57 |
| A. Kesimpulan .....  | 57 |
| B. Implikasi Penelitian.....   | 58 |

|                            |    |
|----------------------------|----|
| DAFTAR PUSTAKA .....       | 59 |
| LAMPIRAN .....             | 62 |
| DAFTAR RIWAYAT HIDUP ..... | 71 |



## ABSTRAK

**Nama : Andi Palmal**

**NIM : 10400114379**

**Judul Skripsi : Efektivitas Pelayanan Pengurusan Paspor Di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar**

---

Pokok permasalahan penelitian ini adalah bagaimana efektivitas pelayanan pengurusan paspor di kantor imigrasi kelas I Makassar ? Pokok masalah tersebut diuraikan dalam beberapa pokok bagian masalah yang kemudian mejadi pertanyaan oleh peneliti yaitu: 1) Bagaimana efektifitas pelayanan dalam pengurusan paspor yang diberikan oleh kantor Imigrasi Kelas I Makassar ? 2) Faktor- faktor apa saja yang mendorong dan menghambat pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar ?

Penelitian ini termasuk dalam penelitian kualitatif dengan pendekatan penelitian yang digunakan adalah sosial-empiris. Adapun sumber data dari penelitian ini adalah Kepala Subseksi Perizinan serta Kepala Subseksi Informasi. Selanjutnya, metode pengumpulan data yang digunakan adalah wawancara, kemudian data yang telah dikumpulkan di analisis secara kualitatif yaitu cara penelitian yang digunakan untuk mencari kebenaran kualitatif yakni merupakan data yang bukan berbentuk angka.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat 5 faktor yang menyebabkan tidak efektifnya pelayanan pengurusan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar, yaitu: pelayanan security yang kurang baik, pelayanan berbasis online kurang di mengerti oleh masyarakat, sistem pelayanan yang bergantung sepenuhnya kepada sistem jaringan, sistem kuota memberikan kerancuan dalam menentukan pengurusan paspor dihari berikutnya yang dimaksud jika kuota pada hari tersebut tidak menggunakan target pelayanan yang kemudian hanya bergantung pada kata semampunya, serta kurangnya sosialisasi yang bersentuhan langsung kepada masyarakat berdampak pada kurangnya informasi tentang tata cara pengurusan paspor. Faktor pendorong pelayanan pengurusan paspor di kantor imigrasi kelas I Makassar: bukti langsung (*Tangible*), kehandalan (*Reliability*), daya tanggap (*Responsiveness*), jaminan (*Assurance*).

Implikasi dari penelitian ini adalah: 1) Kantor Imigrasi Kelas I Makassar selalu berusaha memberikan pelayanan yang baik dalam pelayanan pengurusan paspor kepada masyarakat namun beberapa faktor juga selalu memberikan keluhan kesah masyarakat bahkan sampai pada keresahan. 2) Perlu adanya perhatian lebih dari pemerintah dalam hal ini Kementerian Hukum dan Ham terhadap pelayanan pengurusan paspor yang diberikan oleh Kantor Inigrasi Kelas I Makassar agar kedepannya tidak menimbulkan keresahan di masyarakat dan pelayanan yang baik dapat menyentuh seluruh kalangan tanpa terkecuali.

**Kata Kunci: Efektivitas, Pelayanan, Pengurusan Paspor, Kantor Imigrasi Kelas I Makassar.**

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. *Latar Belakang Masalah*

Pelayanan publik menjadi isu kebijakan yang semakin strategis karena perbaikan pelayanan publik di Indonesia cenderung “berjalan di tempat” sedangkan implikasinya sangatlah luas dalam kehidupan ekonomi, politik, sosial budaya dan lain-lain. Dalam kehidupan ekonomi, perbaikan pelayanan publik akan bisa memperbaiki iklim investasi yang sangat diperlukan bangsa ini agar bisa segera keluar dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.<sup>1</sup>

Buruknya pelayanan publik di Indonesia sering menjadi variabel yang dominan mempengaruhi penurunan investasi yang berakibat pada pemutusan hubungan kerja.

Dalam kehidupan politik, perbaikan pelayanan publik juga sangat berimplikasi luas khususnya dalam memperbaiki tingkat kepercayaan kepada pemerintah. Buruknya pelayanan publik selama ini menjadi variabel penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Krisis kepercayaan masyarakat teraktualisasi dalam bentuk protes dan demonstrasi yang cenderung tidak sehat menunjukkan kefrustasian publik terhadap pemerintahnya. Oleh karena itu, perbaikan pelayanan publik mutlak diperlukan agar *image* buruk masyarakat kepada pemerintah dapat diperbaiki,

---

<sup>1</sup>Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta: Bunga Aksara, 2006), h. 5.

karena dengan perbaikan kualitas pelayanan publik yang semakin baik, dapat mempengaruhi kepuasan masyarakat sehingga kepercayaan masyarakat kepada pemerintah dapat dibangun kembali.<sup>2</sup>

Sementara itu dalam sosial budaya, pelayanan publik yang buruk mengakibatkan terganggunya psikologi masyarakat yang terindikasi dari berkurangnya rasa saling menghargai di kalangan masyarakat baik terhadap pemerintah maupun terhadap sesama. Akibat yang sangat buruk terlihat melalui berbagai kerusuhan dan tindakan anarkhis di berbagai daerah. Seiring dengan hal itu masyarakat cenderung memilih jalan pintas yang menjurus kearah negatif dengan berbagai tindakan yang tidak rasional dan cenderung melanggar hukum. Berbagai masalah yang diidentifikasi tersebut tampaknya dapat diatasi secara perlahan dengan pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah sebagai pelayan publik.<sup>3</sup>

“Hal ini yang menjadi dasar penyusun untuk mengangkat buku Reformasi Pelayanan Publik sebagai suatu teori yang sejalan dengan judul efektivitas pelayanan yang terfokus pada pelayanan publik”

Pelayanan publik yang menjadi fokus studi disiplin ilmu administrasi publik di Indonesia, masih menjadi persoalan yang perlu memperoleh perhatian dan penyelesaian yang komprehensif. Hipotesis seperti itu secara kualitatif misalnya dapat dengan mudah dibuktikan di mana berbagai tuntutan pelayanan publik sebagai tiada ketidakpuasan mereka sehari-hari banyak kita

---

<sup>2</sup> Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta: Bunga Aksara, 2006), h. 5.

<sup>3</sup> Lijan Poltak Sinambela, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik*, (Jakarta: Bunga Aksara, 2006), h. 5.

lihat. Harus diakui bahwa pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada rakyat terus mengalami pembaruan, baik dari sisi paradigma maupun format pelayanan seiring dengan meningkatnya tuntutan masyarakat dan perubahan didalam pemerintah itu sendiri. Meskipun demikian, pembaruan dilihat dari kedua sisi tersebut belumlah memuaskan, bahkan masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang tidak berdaya dan termarginalisasikan dalam kerangka pelayanan.<sup>4</sup>

Dewasa ini inovasi layanan sektor publik sedang ramai diperbincangkan dikalangan pemerintah, BUMN, BUMD dan organisasi lainnya. Dalam lima tahun terakhir, praktek inovasi dalam penyelenggaraan birokrasi pemerintah di Indonesia telah diungkapkan dalam sejumlah literatur. Beberapa daerah yang sering menjadi rujukan sebagai *best practices* penerapan inovasi antara lain adalah Provinsi Gorontalo, Kabupaten Sragen, dan Kabupaten Jember. Menilik kinerja ketiga daerah tersebut, terbukti inovasi sangat diperlukan bagi birokrasi pemerintah dalam proses reformasi. Kisah keberhasilan inovasi Gorontalo, Sragen dan Jember ini sebenarnya telah banyak dikemukakan dalam berbagai tulisan di jurnal, surat kabar, dan seminar-seminar. Seiring dengan hal tersebut, efektivitas kemudian menjadi kata yang populer dilidah dan telinga penyelenggara pemerintahan di Indonesia. Dalam perkembangan sekarang ini, inovasi bahkan diyakini sebagai keharusan untuk melihat efektivitas bagi setiap organisasi pemerintah

---

<sup>4</sup>Agung Kurniawan, *Transformasi Pelayanan Publik*, (Yogyakarta: Pembaruan 2005), hal 1-2.

yang bersentuhan langsung dengan pelayanan kepada masyarakat. Seperti halnya efektivitas pelayanan pengurusan paspor di Kantor Imigrasi kelas I Makassar. Keberadaan Kantor Imigrasi di Makassar, dibawah Direktorat Jenderal Imigrasi dengan jelas memiliki suatu peran yang sangat penting. Terlebih dalam hal pelayanan masyarakat dalam pengurusan hal - hal seperti dokumen perjalanan, visa dan fasilitas, ijin tinggal dan status, intelijen, penyidikan dan penindakan, lintas batas dan kerjasama luar negeri serta sistem informasi keimigrasian. Salah satu program inovasi dalam pelayanan paspor yang diterapkan Direktorat Jenderal imigrasi melalui kantor imigrasi Makassar yaitu Sistem Pelayanan Paspor Terpadu (SPPT)/*One Stop Service* (OSS).

Dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, pemerintah mulai tahun 1997 memperbaiki manajemen pelayanan publik dengan mengembangkan sistem pelayanan terpadu. Kemudian pada tahun 2006 melalui Departemen Dalam Negeri menerbitkan Permendagri nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu satu Pintu yang menekankan Kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolaannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat”.. karena itu diberi istilah "Pelayanan Satu Kali Selesai" (*one step service*), yaitu pelayanan yang dilakukan oleh suatu kantor, dimana masyarakat memerlukan pelayanan apa saja dapat dilakukan dengan menghubungi dan menerima layanan dari kantor tersebut. Yang berfungsi sebagai *Front line* yang juga sebagai *Back*

*line*. Tujuan Pelayanan Terpadu Satu Pintu ini untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik dan memberikan akses yang lebih luas kepada masyarakat untuk memperoleh pelayanan publik. Walaupun berbagai masalah masih mewarnai pelaksanaannya, tetapi komitmen pemerintah untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik semakin diperkuat dengan disahkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Sistem Pelayanan Penerbitan Paspor Terpadu (SPPT) / Sistem *One Stop Service* (OSS) merupakan terobosan Direktorat Jendral Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM berupa penyederhanaan atas prosedur birokrasi yang panjang yang sebelumnya harus mengantri empat kali menjadi mengantri satu kali dalam mendapatkan pelayanan paspor. Harapannya adalah untuk meningkatkan kepuasan masyarakat ketika mengajukan permohonan penerbitan paspor di setiap kantor Imigrasi. Terobosan ini dilatarbelakangi oleh permasalahan yang dihadapi oleh Dirjen Imigrasi seperti rendahnya kepastian layanan, kinerja kelembagaan yang kurang efektif, adanya praktik percaloan, permasalahan antrian di kantor layanan, permasalahan perlakuan pelayanan kepada masyarakat, profesionalisme petugas pelayanan dan sosialisasi kepada masyarakat/Humas keimigrasian. Sebelumnya untuk mengajukan permohonan paspor, masyarakat harus mengantri empat kali, saat menyerahkan berkas, pembayaran foto dan wawancara. Melalui metode dari sistem baru ini, empat proses tersebut disatukan dalam satu meja. Jadi, masyarakat hanya perlu mengantri satu kali saja untuk mendapatkan pelayanan paspor. Tujuan dilakukannya terobosan ini adalah untuk

meningkatkan kepastian layanan pembuatan dan perpanjangan paspor kepada masyarakat yang dinilai semakin peka terhadap perlakuan pelayanan dari petugas dan infrastruktur pelayanan baik yang positif maupun negatif, selain itu juga dapat meminimalisir praktek percaloan. Strategi yang dilakukan untuk melakukan terobosan ini adalah dengan merubah paradigma pelayanan paspor berupa perubahan bisnis proses dalam pelayanannya. Selain itu dilakukan pula perubahan terhadap sistem antrian karena tempat layanan yang menjadi satu serta pembayaran paspor melalui bank.<sup>5</sup>

”Transformasi pelayanan publik adalah bagian dari upaya penyusun untuk memberikan pemahaman tentang terwujudnya pelayanan pemerintahan yang baik”.

Pada dasarnya setiap manusia membutuhkan pelayanan, bahkan secara ekstrim dapat dikatakan bahwa pelayanan tidak dapat dipisahkan dengan kehidupan manusia.<sup>6</sup>

Sebagai contoh, dapat dilihat pada proses kelahiran seorang bayi. Ketika sang bayi lahir, dia akan menangis karena menghadapi situasi yang sangat berbeda ketika ia masih berada dalam kandungan. Jeritan tersebut membutuhkan pelayanan dari ibunya. Ketika memperoleh pelayanan (kasih sayang) dari ibunya bayi tersebut akan merasa nyaman dan berhenti menangis, sebaliknya dia akan tersenyum

---

<sup>5</sup>( sumber: website <http://www.imigrasi.go.id/>) diakses pada tanggal 5 Juni 2018 pukul 20:00 WITA

<sup>6</sup>L.P Sinambela, *Ilmu dan Budaya*, Perkembangan Ilmu Administrasi Negara, Edisi Desember 1992, hal 198.

bahagia. Proses kelahiran ini menunjukkan betapa pelayanan seorang ibu yang menyenangkan sangatlah dibutuhkan. Hal senada juga kemukakan Budiman Rusli.<sup>7</sup>Masyarakat setiap waktu selalu menuntut pelayanan publik yang berkualitas dari birokrat, meskipun tuntutan tersebut sering tidak sesuai dengan harapan karena secara empiris pelayanan publik yang terjadi selama ini masih bercirikan berbeli-belit, lambat, mahal, dan melelahkan. Kecenderungan seperti itu terjadi karena masyarakat masih diposisikan sebagai pihak yang “melayani” bukan yang dilayani. Oleh karena itu dibutuhkan reformasi pelayanan publik dengan mengembalikan dan mendudukan “pelayan” dan yang “dilayani” ke pengertian yang sesungguhnya. Pelayanan yang seharusnya ditujukan pada masyarakat umum kadang dibalik menjadi pelayanan masyarakat terhadap negara<sup>8</sup> meskipun negara berdiri sesungguhnya adalah untuk kepentingan masyarakat yang mendirikannya. Artinya, birokrat sesungguhnya haruslah memberikan pelayanan terbaiknya kepada masyarakat.<sup>9</sup>Masyarakat diberdayakan sehingga mampu mengontrol pelayanan yang diberikan oleh birokrasi. Dengan adanya kontrol dari masyarakat pelayanan publik akan lebih baik karena mereka memiliki komitmen yang lebih baik, lebih peduli

---

<sup>7</sup>Budiman Rusli, *Pelayanan Publik di Era Reformasi*, [www.pikiran-rakyat.com](http://www.pikiran-rakyat.com) edisi 7 Juni 2004

<sup>8</sup>Inu Kencana Syafie, Djamaluddin Tandjung, Supardan Modeong, *Ilmu Administrasi Publik*, (Jakarta : Rineka Cipta, 1999), hal V.

<sup>9</sup>David Osborne, Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan Abdul Rosyid & Ramelan, (Jakarta: PPM, 2004), hal 322-323.

dan lebih kreatif dalam memecahkan masalah. Pelayanan yang diberikan oleh birokrat ditafsirkan sebagai kewajiban bukan hak karena mereka diangkat oleh pemerintah untuk melayani masyarakat, oleh karena itu harus dibangun komitmen yang kuat untuk melayani sehingga pelayanan akan dapat menjadi lebih responsif terhadap keutuhan masyarakat dan dapat merancang model pelayanan yang lebih kreatif serta lebih efisien. Pemerintahan milik masyarakat akan tercipta jika birokrat dapat mendefinisikan ulang fungsi dan tugas mereka.<sup>10</sup> Patut diduga bahwa banyak birokrat yang tidak memahami secara pasti atau setidaknya tidak mengerti filosofi pelayanan yang akan diberikannya sehingga pelayanan public yang diimpikan oleh masyarakat jauh dari kenyataan yang mereka alami.

Menjadi pertanyaan apakah pelayanan publik itu? Untuk menelaah pelayanan publik secara konseptual, perlu dibahas pengertian kata demi kata. Pendapat yang dikemukakan Kotler Dalam Sampara Lukman.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>David Osborne, Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi : Mentransformasi semangat wirausaha ke dalam sector public*, Terjemahan Abdul Rosyid, (Jakarta: PPM, 1999), hal. 58.

<sup>11</sup>Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, (Jakarta: STIA LAN Press, 2000), hal. 8.

Pelayanan adalah setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.<sup>12</sup>

Sementara dalam kamus besar bahasa Indonesia dijelaskan pelayanan sebagai hal, cara, atau hasil pekerjaan melayani. Sedangkan melayani adalah menyugahi (orang) dengan makanan atau minuman; menyediakan keperluan orang; mengiakan, menerima; menggunakan.<sup>13</sup>

Berbagai permasalahan tersebut sebenarnya telah mendapat perhatian oleh pemerintah melalui komitmen nasional ditunjukkan dengan adanya undang-undang nomor 17 tahun 2007 tentang RPJPN (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional) 2005-2025, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014 yang menegaskan reformasi birokrasi Nasional dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional yang dipimpin oleh menteri pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi. Reformasi ini harus dilakukan mulai dari pejabat tertinggi, seperti presiden dalam suatu negara atau menteri/lembaga negara, sebagai motor penggerak utama diikuti oleh seluruh aparatur dibawahnya.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup>Sampara Lukman, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, (Jakarta: STIA LAN Press, 2000), hal. 6.

<sup>13</sup>J.S.Badudu, Sutan Muhammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001), hal. 781-782

<sup>14</sup>Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014

Upaya pemerintah mereformasi birokrasi di Indonesia untuk saat ini dapat dikatakan belum berjalan dengan maksimal. Indikasinya adalah buruknya pelayanan public dan masih maraknya perkara korupsi. Berbagai permasalahan dan hambatan yang mengakibatkan sistem penyelenggaraan pemerintahan tidak berjalan atau diperkirakan tidak akan berjalan dengan baik harus ditata ulang atau diperbaharui. Reformasi birokrasi dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good govermance*). Dengan kata lain, reformasi birokrasi adalah langkah strategis untuk membangun aparatur negara agar lebih berdaya guna dan berhasil guna dalam mengemban tugas umum pemerintahan dan pembangunan nasional. Selain itu dengan sangat pesatnya kemajuan ilmu pengetahuan, teknologi informasi dan komunikasi serta perubahan lingkungan strategis menuntut birokrasi pemerintahan untuk direformasi dan disesuaikan dengan dinamika tuntutan masyarakat. Oleh karena itu harus segera diambil langkah-langkah yang bersifat mendasar, komprehensif, dan sistematis, sehingga tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan efektif dan efisien.

Pada sisi lain, terdapat pandangan yang menganggap birokrasi pemerintah sering gejala yang kurang menyenangkan. Sering, bahkan hampir selalu, birokrasi pemerintah bertindak canggung, kurang terorganisir dan jelek koordinasinya, menyeleweng, otokratik, bahkan sering bertindak korup. Para aparatnya kurang dapat menyesuaikan diri

dengan modernisasi orientasi pembangunan serta perilakunya kurang inovatif dan tidak dinamis. Keadaan semacam ini akan menyebabkan birokrasi pemerintah mendominasi seluruh organ politik dan menjauhkan diri dari masyarakat.<sup>15</sup>

Pandangan pertama mungkin diilhami oleh suatu pengharapan yang muluk-muluk dan berlebih, yang dewasa ini mungkin sudah sangat jarang ditemukan, sedangkan pandangan kedua mungkin merupakan pandangan yang berlebihan, yang didasarkan pada prasangka buruk. Bisa juga terjadi kedua pandangan yang secara diametral bertentangan satu sama lain itu sama-sama didasarkan pada pengamatan yang mendalam, dan evaluasi terhadap kondisi nyata aparatur pemerintah. Sudah banyak tentu kritik dan ketidakpuasan yang berlebih terhadap peran birokrasi dalam pembangunan sangatlah tidak adil. Selalu saja kalau terjadi kegagalan dalam usaha pembangunan, birokrasi dipandang sebagai biang keladinya. Kegagalan pembangunan, memang sebagian merupakan tanggung jawab birokrasi, namun bukanlah semuanya. Bahkan di beberapa negara, kekurangefisienan administrasi tidak di anggap sebagai “dosa besar” terhadap ketidakmampuan pemerintah didalam memenuhi harapan pembangunan ataupun realisasi tujuan sebagaimana telah ditetapkan didalam rencana pembangunan, yang lebih penting untuk diperhatikan adalah bagaimana

---

<sup>15</sup>Soesilo Zauhar, Reformasi Administrasi, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996) h. 1-3

caranya agar ketidaksempurnaan administrasi itu dapat dikurangi, kalau tidak bisa dihilangkan sama sekali.

Ketidaksempurnaan administrasi ini tidak akan dipandang sebagai situasi yang suram, jika seandainya kondisi kesemrawutan administrasi ini tidak merebak keseluruh pelosok negeri, pada aras regional maupun aras nasional. Kondisinya dipersuram lagi dengan adanya keinginan dari birokrasi pemerintah maupun mempertahankan status quo, dan menerapkan pola otokratik dan otoriter. Peran pemerintah yang amat dominan dalam pembangunan sosial dan ekonomi, membuat semuanya menjadi lebih parah.<sup>16</sup>

Keadaan di negara-negara sedang berkembang sudah demikian tak memungkinkan untuk melakukan reformasi birokrasi administrasi dengan baik. Daerah bekas jajahan diperintah dengan tangan besi dan kurang fleksibel, meminjam istilah Leemans (1971) yang kebanyakan struktur politiknya diisi dengan orang-orang yang mempunyai latar belakang pendidikan hukum dengan pendekatan yang sangat legalistik. Negara-negara yang baru memperoleh kemerdekaan dikawasan Asia dan Afrika, didalam konteks yang agak berbeda juga di Amerika Latin, sangat menderita dibawah rezim yang otokratik dan berorientasi pada hukum dan ketertiban. Di kawasan bekas negara jajahan ini, terjadi perubahan yang menggebu atau *turbulent*, menurut istilah Waldo. Pada masa perubahan yang demikian gencar ini, lahir harapan masyarakat yang sangat muluk-muluk, suatu harapan yang tak

---

<sup>16</sup>Soesilo Zauhar, Reformasi Administrasi, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996) h. 1-3

dijumpai dalam masyarakat maju. Kemerdekaan yang diperoleh negara-negara bekas jajahan tersebut, menyebabkan keberadaan administrasi keberadaan administrasi asing sangat mengganggu cara kerja aparatur pemerintah. Hal ini selain disebabkan oleh tak sesuainya administrasi asing dengan system administrasi lokal, membengkaknya tugas-tugas menyebabkan sistem administrasi kolonial tak mampu menyelesaikan persoalan yang muncul dalam masyarakat. Oleh karena itu maka yang diperlukan bukan hanya ekspansi, tetapi juga reorientasi yang komplit. Perubahan sosial yang fundamental menyebabkan lahirnya tuntutan dan tekanan baru. Menjalarnya Urbanisasi dan sekularisasi yang cepat serta kebutuhan akan demokratisasi pemerintah dan administrasi, menyebabkan beban aparatur pemerintah bertambah besar, dan mau tidak mau adaptabilitas menjadi sangat penting dan menjadi kebutuhan.<sup>17</sup>

Semua pertentangan dan reformasi ini menyebabkan timbulnya pertentangan antara nilai lama dan baru, antara nilai tradisional dan yang modern. Tekanan dan pertentangan ini tidak hanya terbatas pada tubuh birokrasi, melainkan juga terjadi di kalangan masyarakat. Di kalangan intelektual, yang diharapkan mampu melakukan perbaikan terhadap keborokan birokrasi, malah mereka, utamanya yang konservatif, menjadi stigma birokrasi. Sehingga sifat birokrasi yang elitis, yang terlalu menyenangi

---

<sup>17</sup>Soesilo Zauhar, Reformasi Administrasi, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996) h. 1-3

sikap otoriter dan kurang komunikasi dengan masyarakat semakin hari semakin parah keadaannya.<sup>18</sup>

Kantor Wilayah (Kanwil) Imigrasi Kelas I Kota Makassar merupakan salah satu kantor wilayah Imigrasi di Indonesia yang kini telah menerapkan sistem online dalam antrean pembuatan paspor. Sehingga bagi pemohon, terlebih dulu mendapatkan nomor antrean secara *online* sebelum datang ke kantor Imigrasi. Aplikasi *online* yang diprogramkan oleh Imigrasi untuk masyarakat bisa menentukan sendiri waktu kedatangan tanpa harus antre berjam-jam. Tak hanya itu, kegunaan aplikasi antrean *online* ini dimaksudkan agar tidak terjadi penumpukkan pemohon di kantor Imigrasi. Selama ini banyak warga yang datang dengan sendiri sambil memasukkan berkas dan menunggu nomor antrean.

Sejalan dengan itu inovasi merupakan hasil kerja dari *knowing* dibandingkan *doing*. Inovasi dapat dilakukan secara efektif dengan memperhatikan aspek utama dalam organisasi. Proses ini tidak hanya mengidentifikasi kesempatan yang menarik tetapi juga membutuhkan seseorang individu untuk mencapai respon yang disebut sebagai *functional inspiration*. Inovasi merupakan konsep yang relatif baru dalam literatur administrasi publik (public administration). Hasil penelitian David Mars (dalam Lee, 1970) mengungkapkan bahwa sampai tahun 1966 tidak ditemukan publikasi dari tulisan administrasi publik yang mengulas tentang

---

<sup>18</sup>Soesilo Zauhar, Reformasi Administrasi, (Jakarta: Bumi Aksara, 1996) h. 1-3

inovasi. Adapun literatur klasik yang memuat konsep inovasi dalam konteks reformasi antara lain adalah artikel “*Innovation in Bureaucratic Institutions*” tulisan Alfred Diamant yang dimuat dalam jurnal *Public Administration Review* (PAR) pada tahun 1967. Selain itu, adalah buku karya Caiden yang berjudul “*Administrative Reform*”, diterbitkan pada tahun 1969. Dalam bukunya tersebut, Caiden menguraikan inovasi sebagai bagian dari reformasi administrasi (*administrative reform*). Beberapa tulisan tersebut menandai mulai diperhatikannya inovasi oleh para pakar administrasi publik. Hanya saja, konsep inovasi kemudian masih belum cukup populer dalam ranah administrasi publik dan reformasi administrasi.<sup>19</sup>

Untuk itulah berdasarkan uraian diatas maka penulis tertarik untuk menulis skripsi penelitian dengan judul “**EFEKTIVITAS PELAYANAN PENGURUSAN PASPOR DI KANTOR IMIGRASI KELAS I MAKASSAR**”.

#### **B. Fokus Penelitian dan Deskripsi Fokus**

Agar penelitian ini lebih fokus, maka peneliti akan membatasi masalah yang hendak diteliti yaitu dengan menganalisis perkembangan pelayanan publik terhadap pengurusan paspor dikantor Imigrasi kelas I Makassar yang merupakan garda salah satu akses terbesar untuk melakukan perjalanan keluar negeri.

---

<sup>19</sup>Asropi dalam jurnal ilmu administrasi volume 5 nomor 3 tahun 2008

### **C. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah dikemukakan diatas, inti dari permasalahan yang menjadi titik tolak penelitian adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana efektifitas pelayanan dalam pengurusan paspor yang diberikan oleh kantor Imigrasi Kelas IMakassar ?
2. Faktor yang mendorong dan menghambat pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar ?

### **D. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

Sebagaimana diketahui bahwa suatu karya ilmiah mempunyai tujuan dan kegunaan yang hendak dicapai oleh penulisnya, demikian halnya dengan penelitian ini mempunyai tujuan dan kegunaan sebagai berikut :

1. Tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :
  - a. Untuk mengetahui efektifitas pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar.
  - b. Untuk mengetahui faktor apa-apa saja pendorong dan penghambat pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kela I Makassar.
2. Kegunaan yang diharapkan penyusun dari penelitian ini adalah :
  - a. Kegunaan teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap perkembangan pengetahuan ilmu hukum khususnya di bidang ilmu hukum tata negara.

b. Kegunaan praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai sarana informasi awal bagi peneliti yang hendak meneliti di bidang pelayanan publik yang sama maupun bagi para perencana serta merupakan informasi bagi para touris dan TKI.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Tentang Efektivitas Hukum

##### 1. Teori Efektivitas Hukum

Kata efektif berasal dari bahasa Inggris yaitu *effective* yang berarti berhasil atau sesuatu yang dilakukan berhasil dengan baik. Kamus ilmiah populer mendefinisikan efektivitas sebagai ketepatan penggunaan, hasil guna atau menunjang tujuan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, efektif adalah sesuatu yang ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya) sejak dimulai berlakunya suatu Undang-Undang atau peraturan.

Pada dasarnya efektivitas merupakan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Efektivitas adalah pengukuran dalam arti tercapainya sasaran atau tujuan yang telah ditentukan sebelumnya. Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang di dalam masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai *a tool of social engineering* yang maksudnya adalah sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional ke dalam pola pemikiran yang rasional atau modern. Efektivikasi hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum berlaku efektif.

Ketika kita ingin mengetahui sejauh mana efektivitas dari hukum, maka kita pertama-tama harus dapat mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, kita akan mengatakan bahwa aturan hukum yang bersangkutan adalah efektif. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, tetapi kita tetap masih dapat mempertanyakan lebih jauh derajat efektivitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.

Faktor-faktor yang dapat di jadikan sebagai parameter ketaatan hukum secara garis besar antara lain sebagai berikut:<sup>1</sup>

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu.
- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum.
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu.
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*).
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut.

---

<sup>1</sup>Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2009) h. 375.

- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penghukuman).
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut.
- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidak aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut.
- j. Efektif atau tidaknya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal di dalam masyarakat.

Teori efektivitas hukum dikemukakan oleh Bronislaw Malinowski dan Soerjono Soekanto. Bronislaw Malinowski (1884-1942) menyajikan teori efektivitas pengendalian sosial atau hukum. Bronislaw Malinowski menyajikan teori efektivitas hukum dengan menganalisis tiga masalah yang meliputi:

- a) Dalam masyarakat modern, tata tertib kemasyarakatan dijaga antara lain oleh suatu sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum, untuk melaksanakannya hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan dan sebagainya) yang diorganisasi oleh suatu negara.
- b) Dalam masyarakat primitif alat-alat kekuasaan serupa itu kadangkadang tidak ada.
- c) Dengan demikian apakah dalam masyarakat primitif tidak ada hukum.<sup>2</sup>

Bronislaw sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya. Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum. Malinowski menganalisis efektivitas hukum dalam masyarakat. Masyarakat dapat dibedakan menjadi 2 yaitu masyarakat modern dan masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar secara luas, spesialisasi di bidang industri dan pemakaian teknologi canggih. Dalam masyarakat modern,

---

<sup>2</sup> Koentjaraningrat dalam H. Halim HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hal. 305

hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang itu ditegakkan oleh kepolisian, pengadilan dan sebagainya, sedang masyarakat primitif merupakan masyarakat yang mempunyai sistem ekonomi yang sederhana dan dalam masyarakat primitif tidak mengenal alat-alat kekuasaan. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa efektif adalah taraf sejauh mana suatu kelompok dapat mencapai tujuannya.<sup>3</sup> Hukum dapat dikatakan efektif jika terdapat dampak hukum yang positif, pada saat itu hukum mencapai sasarannya dalam membimbing ataupun merubah perilaku manusia sehingga menjadi perilaku hukum. Sehubungan dengan persoalan efektivitas hukum, pengidentikkan hukum tidak hanya dengan unsur paksaan eksternal namun juga dengan proses pengadilan. Ancaman paksaan pun merupakan unsur yang mutlak ada agar suatu kaidah dapat dikategorikan sebagai hukum, maka tentu saja unsur paksaan inipun erat kaitannya dengan efektif atau tidaknya suatu ketentuan atau aturan hukum.<sup>4</sup>

Membicarakan tentang efektivitas hukum berarti membicarakan daya kerja hukum itu dalam mengatur dan atau memaksa masyarakat untuk taat terhadap hukum. Hukum dapat efektif jikalau faktor-faktor yang mempengaruhi hukum tersebut dapat berfungsi dengan sebaikbaiknya. Ukuran efektif atau tidaknya suatu peraturan perundangundangan yang berlaku dapat dilihat dari perilaku masyarakat. Suatu hukum atau peraturan perundang-undangan akan efektif apabila warga masyarakat berperilaku sesuai dengan yang diharapkan atau

---

<sup>3</sup> Soerjono Soekanto dan, *Efektivitas Hukum Penerapan Sanksi*, (Bandung : CV. Ramadja Karya, 1988), hal 80.

<sup>4</sup> Soerjono Soekanto dan, *Efektivitas Hukum Penerapan Sanksi*, (Bandung : CV. Ramadja Karya, 1988), hal 80.

dikehendaki oleh atau peraturan perundang-undangan tersebut mencapai tujuan yang dikehendaki, maka efektivitas hukum atau peraturan perundangundangan tersebut telah dicapai. Teori efektivitas hukum menurut Soerjono Soekanto adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) faktor, yaitu :<sup>5</sup>

- 1) Faktor hukumnya sendiri (undang-undang).
- 2) Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum.
- 3) Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum.
- 4) Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- 5) Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya, oleh karena merupakan esensi dari penegakan hukum, juga merupakan tolak ukur daripada efektivitas penegakan hukum. Pada elemen pertama, yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri.<sup>6</sup>

Teori efektivitas hukum yang dikemukakan Soerjono Soekanto tersebut relevan dengan teori yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita

---

<sup>5</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 8.

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008), hal. 8

yaitu bahwa faktor-faktor yang menghambat efektivitas penegakan hukum tidak hanya terletak pada sikap mental aparaturnya penegak hukum (hakim, jaksa, polisi dan penasihat hukum) akan tetapi juga terletak pada faktor sosialisasi hukum yang sering diabaikan. Menurut Soerjono Soekanto ukuran efektivitas pada elemen pertama adalah :<sup>7</sup>

- 1) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- 2) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- 3) Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- 4) Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.
- 5) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- 6) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.

---

<sup>7</sup> Romli Atmasasmita, Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum, (Bandung : Mandar Maju, 2001), hal. 55. 5 Soerjono Soekanto, Penegakan Hukum, (Bandung : Bina Cipta, 1983), hal. 80.

- 7) Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- 8) Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.<sup>8</sup>

### **B. Konsep Pelayanan Publik**

Secara sederhana kebijakan publik adalah segala sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan maupun tidak dikerjakan. Pemerintah memutuskan untuk ikut mengelola sektor pertanian, terutama menetapkan harga beras, minyak goreng, cengkeh dan tebu. Pada saat yang sama memutuskan untuk tidak mengelolah sayur mayor, buah-buahan, dan kentang. Dalam perspektif kebijakan, hal-hal yang dipilih untuk dikerjakan oleh pemerintah dinilai bersifat strategis, baik dari sudut politik maupun ekonomi. Konsekuensi dari keputusan pemerintah tersebut adalah perubahan dalam permintaan dan penawaran barang dan jasa publik. Berdasarkan pemikiran ini pelayanan publik adalah pengadaan barang dan jasa publik, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun non pemerintah.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup>Romli Atmasasmita, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, (Bandung : Mandar Maju, 2001), hal. 55. 5 Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, (Bandung : Bina Cipta, 1983), hal. 80.

<sup>9</sup>Guritno Mangkusubroto, *Ekonomi Publik*, (Yogyakarta: BPFE UGM, 1992), hal. 2

Dalam pelayanan publik, efektivitas dan efisiensi saja tidak dapat dijadikan patokan. Diperlukan ukuran lain yaitu keadilan, sebab tanpa ukuran ini ketimpangan pelayanan tidak dapat dihindari.<sup>10</sup>

Pelayanan adalah cara melayani, membantu, menyiapkan, dan mengurus, menyelesaikan keperluan, kebutuhan seseorang atau sekelompok orang, artinya obyek yang dilayani adalah individu, pribadi, dan kelompok organisasi, sedangkan publik dapat diartikan sebagai masyarakat atau rakyat.

pelayanan itu adalah :

1. Adanya kemudahan dalam pengurusan kepentingan yakni pelayanan yang cepat dalam arti tanpa hambatan.
2. Memperoleh pelayanan secara wajar, yaitu pelayanan tanpa disertai kata-kata yang bernada meminta sesuatu kepada pihak yang dilayani dengan alasan apapun.
3. Memperoleh perlakuan yang sama dalam pelayanan, yaitu tanpa pilih kasih dimana aturan dan prosedur diterapkan sama.
4. Memperoleh perlakuan yang jujur dan terus terang. Ini menyangkut keterbukaan pihak yang melayani, seperti jika ada masalah yang dihadapi dalam pemberian pelayanan sebaiknya dikemukakan terus terang.

---

<sup>10</sup>George Frederickson, *Administrasi Negara Baru*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hal. 41

Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik mendefinisikan pelayanan publik sebagai berikut: Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik.<sup>11</sup>

Penyelenggara berkewajiban menyusun dan menetapkan standar pelayanan; menyusun, menetapkan, dan mempublikasikan maklumat pelayanan; menetapkan pelaksana yang kompeten, menyediakan sarana prasarana dan/atau fasilitas pelayanan publik yang mendukung terciptanya iklim pelayanan yang memadai; memberikan pelayanan yang berkualitas sesuai dengan asas penyelenggaraan pelayanan publik; melakukan pelayanan sesuai dengan standar pelayanan; berpartisipasi aktif dan mematuhi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik; memberikan pertanggungjawaban terhadap pelayanan yang diselenggarakan; membantu masyarakat dalam memahami hak dan tanggung jawabnya; bertanggung jawab dalam pengelolaan organisasi penyelenggara pelayanan publik; memberikan pertanggungjawaban sesuai dengan hukum yang berlaku apabila mengundurkan diri atau melepaskan tanggung jawab atas posisi atau jabatan; dan memenuhi panggilan atau mewakili organisasi untuk hadir atau melaksanakan perintah suatu tindakan hukum atas permintaan

---

<sup>11</sup>Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

pejabat yang berwenang dari lembaga negara atau instansi pemerintah yang berhak, berwenang, dan sah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>12</sup>

Pelayanan publik menurut Roth adalah pelayanan publik didefinisikan sebagai layanan yang tersedia untuk masyarakat, baik secara umum (seperti di museum) atau secara khusus (seperti di restoran makanan). Sedangkan Lewis dan Gilman mendefinisikan pelayanan publik adalah kepercayaan publik. Warga negara berharap pelayanan publik dapat melayani dengan kejujuran, tepat waktu, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada publik. Pelayanan publik yang adil dan dapat dipertanggungjawabkan menghasilkan kepercayaan publik. Dibutuhkan etika pelayanan publik sebagai pilar dan kepercayaan publik sebagai dasar untuk mewujudkan pemerintah yang baik.<sup>13</sup>

Secara sederhana kebijakan publik adalah segala sesuatu yang diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan maupun tidak dikerjakan. Menurut Adam Smith, untuk mewujudkan keadilan peran pemerintah perlu dibatasi harus mengelola pertahanan, keamanan, hubungan luar negeri, pekerjaan umum, dan peradilan.<sup>14</sup> Pelaksanaan fungsi demikian diyakini tidak akan menimbulkan konflik seperti dikemukakan oleh Marx dan pengikutnya, karena adanya *invisible hand*. Kenyataannya, semua

---

<sup>12</sup>Pasal 15 ayat 1-12 Undang-Undang No.25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik

<sup>13</sup>(KajianPustaka.com\_pelayanan publik). (sianipar, 1998) (Ahmad Ainur Rohman,2010:25) (jurnal ilmu administrasi 2, 2008:138-139).

<sup>14</sup>Guritno Mangkusubroto, *Ekonomi Publik*, (Yogyakarta: BPFE UGM, 1992), hal. 2.

pemerintah di dunia ini tidak ada satupun yang hanya fokus pada produksi, distribusi, dan alokasi barang publik. Pemerintah ikut memproduksi barang swasta dan swasta ikut memproduksi dan mengelola barang publik. Sistem politik yang mempunyai implikasinya terhadap sistem ekonomi suatu negara merupakan arena sekaligus justifikasi keterlibatan pemerintah dalam memproduksi dan distribusi barang barang swasta atau sebaliknya.

Dalam pelayanan publik, efektivitas dan efisiensi saja tidak dapat dijadikan patokan. Diperlukan keadilan lain yaitu keadilan, sebab tanpa ukuran ini ketimpangan pelayanan tidak dapat dihindari.<sup>15</sup>

Pentingnya ukuran ini juga memperhatikan bahwa birokrasi publik cenderung menetapkan target dan dalam pencapaian target, mereka cenderung menghindari kelompok miskin, rentan dan terpinggirkan. Sementara itu telah umum diketahui bahwa antara efisiensi dan efektivitas merupakan *the big trade off*. Ketika pemerintah memacu efisiensi, pelayanan publik untuk lapisan bawah, miskin dan terpinggirkan yang biasanya diabaikan. Pelayanan untuk kelompok ini memerlukan biaya besar yang biasanya berupa subsidi, pengobatan gratis atau murah. Pelayanan jenis ini hanya mungkin diproduksi jika pemerintah memiliki sumber daya yang cukup besar. Namun demikian, efektivitas pelayanan juga dapat dilakukan dengan memilah-milah kelompok sasaran guna diberlakukan jenis jenis kebijakan yang berbeda.

---

<sup>15</sup>George Frederickson, *Administrasi Negara Baru*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hal. 41.

Terdapat empat jenis kebijakan yang penyusunan dan implementasinya menuntut keterlibatan pemerintah yang berbeda.<sup>16</sup> *Protective regulatory policy* merupakan kebijakan yang dimaksudkan untuk melindungi kelompok minoritas, rentan, miskin dan mereka yang terisolasi. Kelompok ini tidak mungkin dapat bersaing dengan kekuatan setara guna mendapatkan barang dan jasa. Pemerintah perlu memperlakukan kelompok seperti ini, misalnya kebijakan perlindungan kaum perempuan dalam bidang perburuhan, kebijakan pembatasan peredaran minuman keras, dan sebagainya.

Pelayanan sebagai proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung<sup>17</sup>, merupakan konsep yang senantiasa aktual dalam berbagai aspek kelembagaan. Bukan hanya pada organisasi bisnis, tetapi telah berkembang lebih luas pada tatanan organisasi pemerintah. Hal ini disebabkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang semakin maju dan kompetisi global yang sangat ketat.

Dalam kondisi demikian hanya organisasi yang mampu memberikan pelayanan berkualitas akan merebut konsumen potensial, seperti halnya lembaga pemerintah semakin dituntut untuk menciptakan kualitas pelayanan yang dapat mendorong dan meningkatkan kegiatan ekonomi. Oleh karena itu, pelayanan aparatur harus lebih proaktif dalam mencermati paradigma baru global agar pelayanannya mempunyai daya

---

<sup>16</sup>Randall B. Rippley, *Policy Analysis in Political Science*, (Chicago: Nelson-Hall, 1986), hal. 47-48.

<sup>17</sup>H.A Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1997), hal. 17.

saing yang tinggi dalam berbagai aktivitas publik. Untuk itu birokrasi seharusnya menjadi pusat keunggulan pemerintahan (*center of excellence*).<sup>18</sup>

Fungsi pengaturan mutlak terselenggara dengan efektif karena kepada suatu pemerintahan negara diberi wewenang untuk melaksanakan berbagai peraturan perundang-undangan yang ditentukan oleh lembaga legislatif melalui berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaan. Berbagai ketentuan pelaksanaan dan kebijaksanaan tersebut dapat merupakan pemberian dan perluasan kesempatan bagi warga masyarakat melakukan kegiatan tertentu, tetapi dapat pula berupa pembatasan jika diyakini bahwa pembatasan tersebut adalah untuk kepentingan rakyat secara keseluruhan. Ketentuan Pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan dan kebijaksanaan pemerintah mungkin berupa pembatasan, bentuknya dapat beraneka ragam. Kebijakan demikian dapat dibenarkan asal saja kriterianya adalah kepentingan bangsa dan negara, cukupnya pun dapat meliputi semua bidang kehidupan, misalnya jika para investor asing hanya mau memanfaatkan kekayaan nasional, termasuk sumber daya manusia, tanpa memberikan kontribusi kepada negara, seperti dalam bentuk alih kemahiran manajemen, alih teknologi, dan penanaman kembali sebagian keuntungan di negara di mana perusahaan asing tersebut bergerak dan pajak, maka wajar apabila pemerintah melakukan pembatasan. Contoh lain di bidang ekonomi

---

<sup>18</sup>J.B Kristiadi. *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. (Jakarta: LAN, 1996), hal. 4.

adalah pembatasan bagi produsen komoditi tertentu untuk mengurangi ekspornya keluar negeri apabila komoditi tersebut mempunyai nilai strategis dan sangat diperlukan di dalam negeri sendiri. Namun, berbagai kebijaksanaan yang bersifat membatasi itu perlu dirumuskan dan ditentukan dengan sangat berhati-hati agar jangan sampai hanya menguntungkan pihak-pihak tertentu dan merugikan berbagai pihak lain dan agar tetap menjamin terlindungnya hak asasi para warga negara.

Pada dasarnya seringkali aparat pemerintah bekerja berdasarkan pendekatan legalistik. Pendekatan legalistik disini antara lain ialah bahwa dalam menghadapi permasalahan, pemecahan yang dilakukan dengan mengeluarkan ketentuan normatif dan formal, misalnya peraturan dan berbagai peraturan pelaksanaannya. Hal yang dapat timbul dengan pendekatan seperti ini, tentunya tidak ada yang salah bila aparat pemerintah bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Akan tetapi pendekatan yang demikian menjadi tidak tepat apabila terdapat persepsi bahwa peraturan perundang-undangan tersebut merupakan hal yang *self implementing* seolah-olah dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan tersebut permasalahan yang dihadapi sudah terpecahkan dengan sendirinya, padahal tidak demikian seharusnya, sehingga timbul kecenderungan untuk menerapkan peraturan perundang-undangan tersebut secara kaku. Dalam praktik, kekakuan demikian dapat terlihat pada interpretasi secara harfiah, padahal yang lebih diperlukan adalah menegakkan hukum dan peraturan itu dilihat dari

semangat dan jiwanya, artinya bahwa pendekatan yang digunakan adalah pendekatan situasional.<sup>19</sup>

Birokrasi pemerintah bisa berjalan dengan baik jika ada peraturan yang mengatur keberadaan dan prosedur pelayanannya. Prosedur yang jelas dan transparan penting tidak hanya bagi birokrasi tetapi juga bagi masyarakat sebagai pengguna pelayanan dari birokrasi. Tanpa adanya peraturan permainan yang jelas, birokrasi tidak akan dapat bekerja secara efisien dan efektif. Pada sisi lain, aturan permainan yang jelas itu juga dapat melindungi masyarakat dari perilaku birokrasi yang sewenang-wenang.

Menurut Peter Al Blau & Charles H. Page dalam *Bintoro*, birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang. Birokrasi adalah tipe dari suatu organisasi yang dimaksud untuk mencapai tugas-tugas administratif yang besar dengan cara mengkoordinasikan secara sistematis dan teratur untuk pekerjaan dari banyak orang.<sup>20</sup> Perhatian perlu diberikan dalam hubungannya dengan peranan birokrasi di dalam suatu masyarakat yang mengadakan perubahan kearah pembaruan. Birokratisasi dapat menjadi kekuatan yang baik untuk pertumbuhan sebagai hasil pelaksanaan kegiatan yang efisien, tetapi juga dapat menjadi alat yang menghambat perubahan. Dalam hal ini birokrasi dapat berkembang ke

---

<sup>19</sup>Sondang P. Siagian, *Administrasi pembangunan*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2000), hal. 147.

<sup>20</sup>Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hal. 71.

arah salah satu yang lebih menonjol adalah apa yang disebut sikap “ritualis”.

Sikap birokrasi disini adalah mengembangkan standar dan prosedur tata kerja dan memperinci kewenangan secara detail, kemudian dijadikan sesuatu yang rutin dan dilaksanakan secara ketat. Tidak ada tempat sebagai sesuatu kebijaksanaan administratif yang mungkin sedikit menyimpang, tetapi memberikan pemecahan masalah. Melaksanakan kegiatan berdasarkan standar maupun tujuannya menjadi tujuan, dan bukan alat untuk mencapai sesuatu tujuan administratif. Seringkali hal ini terkait erat dengan disiplin pelaksanaan kerja sesuai dengan wilayah kewenangan masing-masing, karena para anggota birokrasi kemudian hanya merupakan bagian dari mesin yang ketat, seringkali juga inisiatif dan gagasan baru menjadi tumpul. Keadaan seperti ini akan tidak sesuai dengan kebutuhan proses perubahan sosial yang cepat atau tidak memberikan dorongan bagi usaha perubahan dimana standar serta aturan rutinnya itu sendiri perlu secara terus menerus disempurnakan.<sup>21</sup>

Dalam teori hukum, kegiatan ini akan memperlihatkan kaitan antara *law in book* dan *law in action*. Realitas hukum menyangkut perilaku dan apabila hukum itu dinyatakan berlaku, berarti menemukan perilaku hukum yaitu perilaku yang sesuai dengan ideal hukum, dengan demikian apabila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan (ideal)

---

<sup>21</sup>Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, (Jakarta: LP3ES, 1987), hal. 71.

hukum, yaitu tidak sesuai dengan rumusan yang ada pada undang-undang atau keputusan hakim (*case law*), dapat berarti bahwa diketemukan keadaan dimana ideal hukum tidak berlaku. Hal tersebut juga mengingatkan bahwa perilaku hukum itu terbentuk karena faktor motif dan gagasan, maka tentu saja bila ditemukan perilaku yang tidak sesuai dengan hukum berarti ada faktor penghalang atau ada kendala bagi terwujudnya perilaku sesuai dengan hukum.

Masyarakat dan ketertiban merupakan dua hal yang berhubungan sangat erat, bahkan bisa juga dikatakan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Susah untuk mengatakan adanya masyarakat tanpa ada suatu ketertiban, bagaimanapun kualitasnya. Ketertiban dalam masyarakat diciptakan bersama-sama oleh berbagai lembaga secara bersama-sama seperti hukum dan tradisi. Oleh karena itu dalam masyarakat juga dijumpai berbagai macam norma yang masing-masing memberikan sahamnya dalam menciptakan ketertiban itu. Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan. Karena adanya tatanan inilah kehidupan menjadi tertib. Suatu tatanan yang ada dalam masyarakat sesungguhnya terdiri dari suatu kompleks tatanan, yaitu terdiri dari sub-sub tatanan yang berupa kebiasaan, hukum dan kesusilaan, dengan demikian ketertiban yang terdapat dalam masyarakat itu senantiasa terdiri dari ketiga tatanan tersebut. Keadaan yang demikian ini memberikan pengaruhnya tersendiri terhadap masalah efektivitas tatanan dalam

masyarakat. Efektivitas ini bisa dilihat dari segi peraturan hukum, sehingga ukuran-ukuran untuk menilai tingkah laku dan hubungan-hubungan antara orang-orang didasarkan pada hukum atau tatanan hukum. Bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh kekuatan atau faktor-faktor sosial dan personal. Faktor sosial dan personal tidak hanya berpengaruh terhadap rakyat sebagai sasaran yang diatur oleh hukum, melainkan juga terhadap lembaga-lembaga hukum. Akhir dari pekerjaan tatanan dalam masyarakat tidak bisa hanya dimonopoli oleh hukum. Tingkah laku masyarakat tidak hanya ditentukan oleh hukum, melainkan juga oleh kekuatan sosial dan personal lainnya.

Aktivitas atau profesi administrasi didalam organisasi pemerintahan atau birokrasi merupakan suatu proses atau kegiatan yang dapat dicirikan sebagai *unavoidable*, kepatuhan, prioritas, ukuran yang tidak terbatas, manajemen puncak atau *top management* yang bersifat politis, dan kegiatan-kegiatannya yang tidak dikendalikan oleh pasar.<sup>22</sup>

### C. Paspor

#### a. Definisi paspor

Paspor adalah dokumen perjalanan yang dikeluarkan oleh pemerintah kepada warga negaranya dimana pemerintah memberi hak kepada yang bersangkutan untuk dapat melakukan perjalanan ke luar negeri dan didalamnya tertera identitas yang sah, kewarganegaraan, dan hak

---

<sup>22</sup>Prof. Dr. Warsito Utomo dan, *Administrasi Publik Baru Indonesia*, (Yogyakarta : CV. Pustaka Pelajar, 2012), hal 12.

perlindungan selama berada di luar negeri, dan hak untuk kembali ke tanah air. Paspor merupakan bukti identitas diri di luar tanah air. Hal ini menjadi kewajiban pemilik paspor tersebut untuk menyimpan dan melindunginya dengan sebaik-baiknya. Paspor adalah dokumen milik negara. Paspor RI harus diperpanjang/diperbaharui setiap lima tahun setelah paspor tersebut habis masa berlakunya. Paspor dapat diperpanjang sebelum habis masa berlakunya jika halaman paspor tersebut penuh, rusak berat atau hilang. Paspor digunakan ketika kita akan memasuki perbatasan negara lain. Kemudian pihak berwenang dari negara tujuan akan memberi stempel visa atau lembar lampiran yang ditempel pada halaman paspor sebagai bukti izin untuk masuk ke suatu negara. Untuk dapat melakukan perjalanan ke luar negeri maka Anda wajib memiliki paspor (*Eng = passport*). Pengertian dari paspor sebagai suatu dokumen resmi yang diterbitkan oleh pejabat pemerintah yang berwenang tentang identitas seorang warga negara yang akan melakukan perjalanan lintas negara. Paspor ini digunakan ketika seorang warga negara yang hendak memasuki batas negara lain. Kemudian petugas berwenang dari negara tujuan tersebut akan memberi stempel ataupun lampiran lembar visa yang direkatkan di dalam halaman pemegang paspor sebagai bukti tanda ijin untuk memasuki suatu negara. Pada umumnya paspor berisikan tentang identitas lengkap pemegang paspor yang meliputi: foto, nama lengkap, jenis kelamin, tempat dan tanggal lahir, serta tandatangan pemegang paspor tersebut. Informasi lain yang terdapat pada paspor yakni kode negara, nomor (unik) paspor, tanggal penerbitan dan berakhirnya paspor, institusi penerbit, dan nama pejabat

berwenang yang menerbitkan lengkap dengan tandatangan dan stempelnya. Dengan kemajuan teknologi, saat ini di beberapa negara telah mengeluarkan e-passport atau elektronik passport sebagai pengganti jenis paspor konvensional yang ada saat ini. Mekanisme e-passport ini yakni dengan menanamkan suatu chip yang berisikan biodata pemegangnya dan dilengkapi dengan data biometrik-nya untuk memberi jaminan kepastian bahwa pemegang paspor tersebut adalah benar pemilik yang sah. Paspor Republik Indonesia adalah dokumen perjalanan yang diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan perwakilan RI di luar negeri. Paspor ini hanya diberikan kepada Warga Negara Indonesia. Paspor ini berisi 24 atau 48 halaman dan berlaku selama 5 tahun. Namun paspor yang diterbitkan oleh perwakilan RI di luar negeri lazimnya menerbitkan paspor dengan jangka waktu 3 tahun dan dapat diperpanjang 2 tahun setelahnya. Paspor RI merupakan dokumen milik negara yang dapat dibatalkan atau dicabut sewaktu-waktu oleh negara tanpa pemberitahuan. Paspor ini diterbitkan bilingual dalam bahasa Indonesia dan Inggris. Di halaman pertama paspor RI dapat ditemukan himbauan dari pemerintah sebagai berikut:

Dalam bahasa Indonesia:

"Pemerintah Republik Indonesia memohon kepada semua pihak yang berkepentingan untuk mengizinkan kepada pemegang paspor ini berlaku secara leluasa dan memberikan bantuan dan perlindungan kepadanya."

Pada umumnya paspor Indonesia berlaku untuk seluruh dunia. Namun pada beberapa saat, paspor Indonesia melarang warga negaranya untuk berkunjung ke Israel dan Taiwan dengan pencantuman dalam paspor.

b. Macam-Macam Paspor

Ada beberapa macam paspor Indonesia, yang masing-masing dikeluarkan oleh lembaga yang berbeda-beda.

1. Paspor umum (bersampul hijau, ada dua jenis yang berbeda jumlah halamannya), dikeluarkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
2. Paspor kedinasan (bersampul biru), dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri.
3. Paspor diplomatik (bersampul hitam), dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri.



## BAB III

### METODE PENELITIAN

Penelitian (*research*) berarti pencarian kembali. Pencarian yang dimaksud dalam dalam buku ini adalah pencarian terhadap pengetahuan yang benar (ilmiah), karena hasil dari pencarian ini akan dipakai untuk menjawab permasalahan tertentu.<sup>1</sup>

#### A. Jenis dan Lokasi Penelitian

Agar mempermudah dalam mengarahkan metode penelitian yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini, maka penyusun menyajikan beberapa hal yang terkait seperti dibawah ini:

##### 1. Jenis Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini adalah penelitian lapangan (*field research*). Penelitian lapangan atau penelitian empiris dilakukan dengan bertitik tolak dari data-data primer yang diperoleh di tempat penelitian.<sup>2</sup> Dalam hal ini adalah untuk mencari data tentang masalah Efektivitas Pelayanan pengurusan Paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar.

---

<sup>1</sup>Amiruddin & H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2014), h. 19.

<sup>2</sup>Bambang Waluy, *Penelitian Dalam Praktik*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), h.17.

## 2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan dikantor Imigrasi Kelas I Makassar

Karena mengingat pelaksanaan pelayanan pengurusan paspor dilakukan dikantor Imigrasi Kelas I Makassar yang menjadi fokus penulis dalam mengumpulkan sumber data sesuai dengan judul yang diangkat.

### B. Pendekatan Penelitian

Jenis pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan Konseptual (*conceptual approach*) dan Sosial (*sociological approach*). Pendekatan Konseptual merupakan jenis pendekatan dalam penelitian hukum yang memberikan sudut pandang analisa penyelesaian permasalahan dalam penelitian hukum di lihat dari aspek konsep-konsep hukum yang melatar belakangi nya, atau bahkan dapat dilihat dari nilai-nilai yang terkandung dalam penormaan sebuah peraturan kaitannya dengan konsep-konsep yang digunakan. Sebagian besar jenis pendekatan ini dipakai untuk memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan penormaan dalam suatu perundang-undangan apakah telah sesuai dengan ruh yang terkandung dalam konsep-konsep hukum yang mendasarinya. Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan/doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan/doktrin akan memperjelas

ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan.<sup>3</sup> Sedangkan pendekatan Sosial adalah istilah yang digunakan terhadap penyelidikan-penyelidikan yang dirancang untuk menambah khazanah ilmu pengetahuan sosial, gejala sosial, atau praktik-praktik sosial. Istilah sosial ini menunjuk pada hubungan-hubungan antara, dan di antara, orang-orang, kelompok-kelompok seperti keluarga, institusi, dan lingkungan yang lebih besar dan dalam bentuk pelayanan.<sup>4</sup>

### C. Teknik Pengumpulan Data

Data serupa data sekunder yang mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan, dan lain-lain. Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka, wawancara dan kuesioner (daftar pertanyaan).

#### 1. Studi pustaka

Yang dilakukan dimaksudkan untuk mendapatkan data sekunder. Jika diperlukan wawancara akan dilakukan untuk menambah data sekunder. Penelitian hukum yang dilakukan dengan studi pustaka (*Documentary research*) terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder ataupun bahan hukum tersier. Penelusuran bahan-bahan hukum tersebut dilakukan dengan

---

<sup>3</sup>Peter Mahmud Marzuki, *penelitian hukum*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2015), h. 133.

<sup>4</sup>sumber: website [https://id.wikipedia.org/wiki/Penelitian\\_sosial](https://id.wikipedia.org/wiki/Penelitian_sosial), diakses pada tanggal 5 Juni 2018

membaca, melihat, mendengarkan, dan melalui media internet. Selain itu juga dilakukan penelitian terhadap pelaksanaan secara langsung untuk mendukung dan memperkuat argumentasi-argumentasi yang dibahas dalam penelitian ini melalui wawancara kepadanarasumber.

## 2. Wawancara

Wawancara ditujukan kepada pejabat pada instansi terkait permasalahan yang akan diteliti dan masyarakat sebagai pihak yang merasakan langsung pelayanan pengurusan paspor di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar.

## 3. Kuesioner (daftar pertanyaan)

Kuesioner dilakukan dengan cara membuat beberapa pertanyaan kepada 15 responden baik pegawai maupun masyarakat terkait permasalahan yang diteliti, dalam hal ini terkait pelaksanaan efektivitas pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar.

### **D. Sumber Data**

Data yang digunakan dalam penelitian ini dibagi dalam dua yaitu sumber hukum primer, sumber hukum sekunder, sumber hukum tersier.

- 1) Bahan Hukum Primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan dan peraturan lainnya yang berkaitan dengan pelayanan publik.
- 2) Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang diperoleh dari bahan-bahan tertulis tentang efektivitas pelayanan bentuk buku, makalah, wawancara dan artikel.

- 3) Bahan Hukum Tersier yaitu bahan hukum yang berisi penjelasan arti tentang berbagai istilah yang terkait dengan objek penelitian seperti kamus bahasa, kamus hukum, dan ensiklopedi.

#### **E. Analisis Data**

Analisis data pada penelitian ini adalah dengan cara menggunakan pendekatan deduktif. Pendekatan deduktif adalah pendekatan yang menggunakan logika untuk menarik kesimpulan berdasarkan seperangkat premis yang diberikan. Pendekatan ini juga sering disebut analisis dari suatu yang umumnya kesuatu yang khusus (*going from the general to the specific*). Terhadap penelitian ini adalah untuk memahami pedoman hukum terhadap efektifnya pelayanan publik terkait pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar.



## **BAB IV**

### **PELAYANAN PASPOR PADA KANTOR IMIGRASI KELAS I KOTA MAKASSAR**

#### ***A. Gambaran Umum Lokasi Penelitian***

##### **1. Sejarah Singkat Kantor Imigrasi Kelas I Makassar**

Kantor Imigrasi Makassar mulai berdiri pada tahun 1984 dimanapembangunannya dilaksanakan oleh pemerintah Belanda. Setelah terbentuknya Institusi Imigrasi pada tanggal 26 Januari 1950, maka berdirilah Kantor Imigrasi Daerah (Kandin) yang terletak di JL. Tentara Pelajar. Seiring dengan perkembangan Kota Makassar, pada tahun 1976 Kandin berubah nama menjadi Kantor Direktorat Jenderal Imigrasi (Kanditjen). Memasuki era reorganisasi, pada tahun 1980 berubah menjadi Kantor Imigrasi.<sup>1</sup>

Pada tanggal 19 Mei 2005, Kantor Imigrasi Kelas I Makassar resmi berkantor atau tepatnya pindah dari JL. Tentara Pelajar NO.2 ke JL. Perintis Kemerdekaan Km.13 Daya Makassar dan pada tanggal 23 Agustus 2005 diresmikan oleh Menteri Hukum dan HAM RI Bapak Hamid Awaluddin.

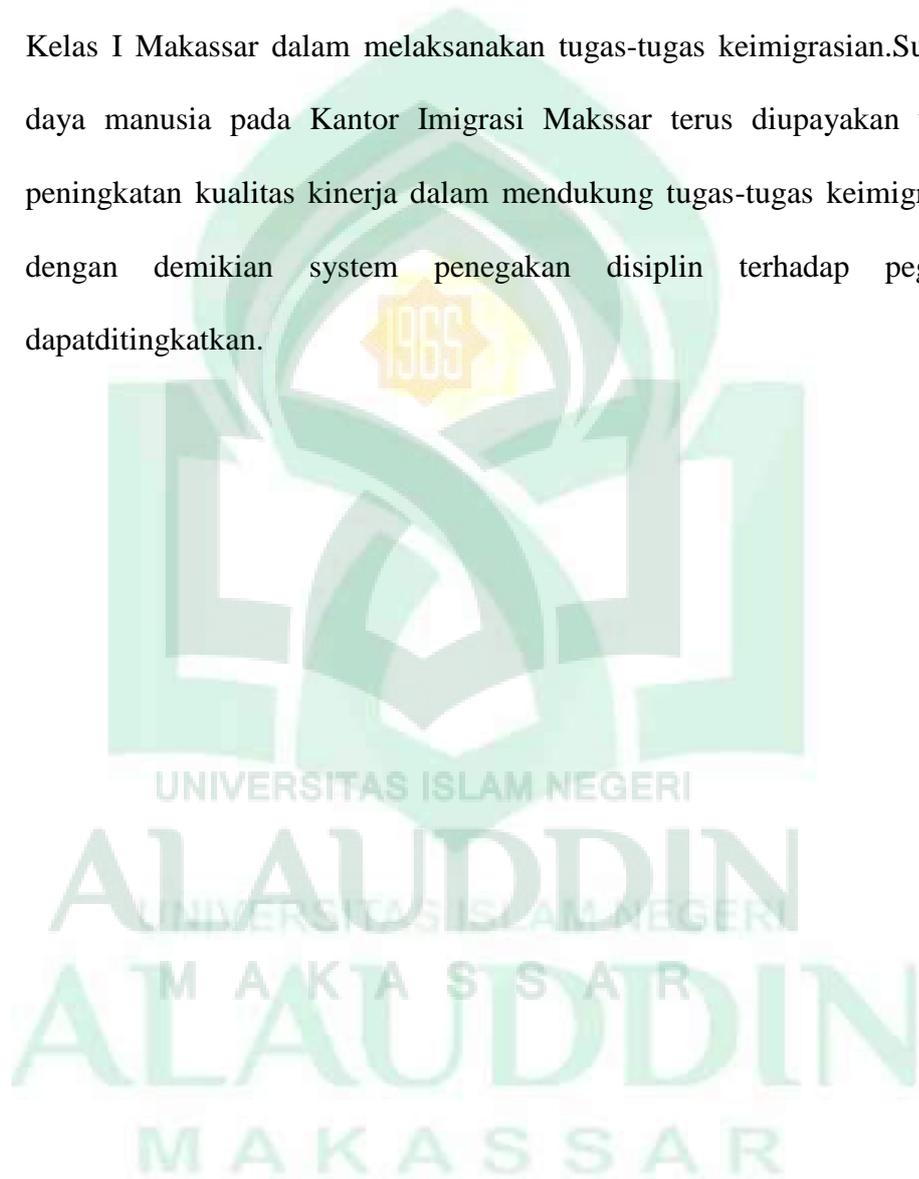
Aktivitas keimigrasian pada Kantor Imigrasi Kelas I Makassar lebih terfokus pada pelayanan seperti pemberian Paspor RI, pemberian dan peninjauan Izin Tinggal bagi Orang Asing, hal ini dapat dilihat dari cukup tingginya intensitas kegiatan pelayanan pada Kanim Makassar.

---

<sup>1</sup>Sumber data (Dokumen) Kantor Imigrasi Kelas I Makassar

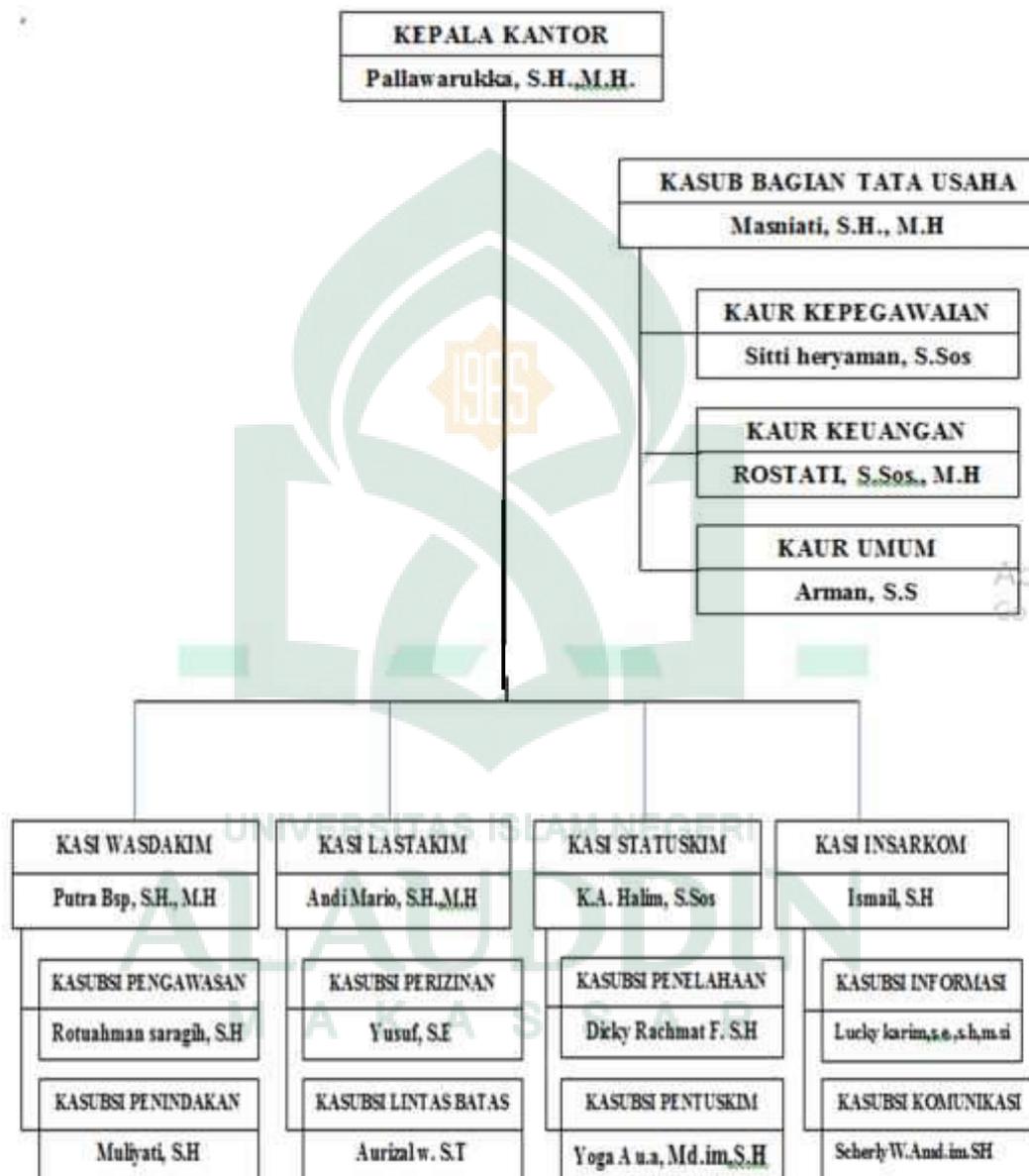
Penegakkan hukum keimigrasian pada Kantor Imigrasi Makassar selama ini berjalan cukup baik, hal ini dapat dilihat jumlah Orang Asing yang dikarantina dan dideportasi dari tahun ke tahun cukup signifikan.

Semua itu tidak terlepas dari kesigapan Aparat Kantor Imigrasi Kelas I Makassar dalam melaksanakan tugas-tugas keimigrasian. Sumber daya manusia pada Kantor Imigrasi Makassar terus diupayakan untuk peningkatan kualitas kinerja dalam mendukung tugas-tugas keimigrasian dengan demikian system penegakan disiplin terhadap pegawai dapat ditingkatkan.



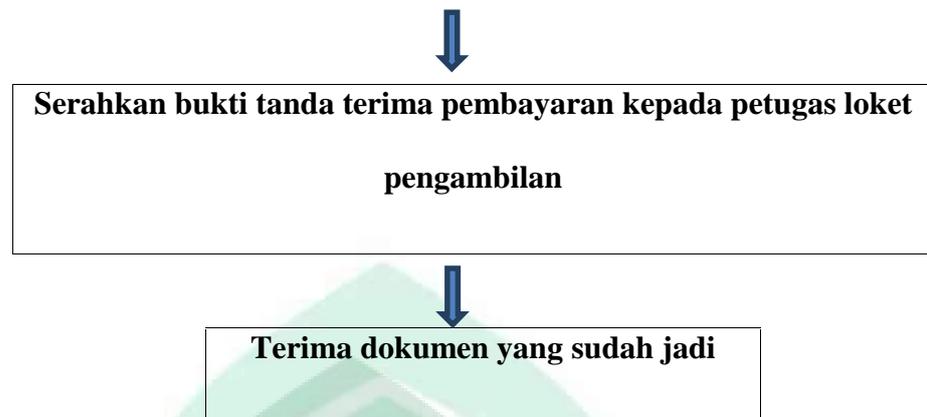
## 2. Struktur Organisasi

### STRUKTUR ORGANISASI KANTOR IMIGRASI PELAYANAN PASPOR KELAS I KOTA MAKASSAR



### 3. Sistem Pelayanan





#### **4. Visi dan Misi**

##### **a. Visi**

Masyarakat memperoleh kepastian pelayanan dan penegakan hukum keimigrasian

##### **b. Misi**

- Memperkuat penegakan hukum keimigrasian yang adil dan akurat
- Mendukung terciptanya keamanan negara yang stabil
- Meningkatkan pelayanan keimigrasian yang prima
- Mendukung pembangunan kesejahteraan masyarakat yang berkesinambungan

##### **c. Janji Layanan**

- Kepastian persyaratan
- Kepastian waktu
- Kepastian biaya

## ***B. Efektivitas pelayanan dalam pengurusan paspor pada kantor Imigrasi Kelas I Makassar***

Kantor Imigrasi Kelas I Makassar pada tahun 2017 telah membuat inovasi sistem dan layanan yang lebih menyederhanakan pelayanan pembuatan paspor dari sebelumnya dimana program pelayanan dibuat secara *online*, sistem ini merupakan hasil desain dari Direktorat Jenderal Imigrasi yang diterapkan setiap kantor imigrasi yang ada di Indonesia.<sup>2</sup>

Para calon pemohon paspor bisa mengakses laman web (<https://makassar.imigrasi.go.id/>) untuk mengambil nomor antrean. Setelah berjalan selama beberapa bulan, sistem antrean *online* ini tidak serta merta dianggap membantu calon pemohon paspor bahkan beberapa masyarakat kebingungan dengan sistem yang ada. Salah satu contoh dirasakan langsung oleh Ibu Una Hidayah yang mengungkapkan bahwa program online yang diberikan oleh kantor Imigrasi tidak memiliki kepastian pelayanan disebabkan tidak memiliki nomor antrean pada bukti slip pembuatan sehingga antrean yang di cita-citakan tidak berjalan sesuai yang diharapkan, hal ini menyebabkan banyaknya penerobos pembuatan paspor yang mengakibatkan tidak efektifnya sebuah pelayanan sehingga kembali terjadi penumpukan antrean panjang yang tidak memiliki kepastian pelayanan.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup>Hasil Wawancara dengan Kepala Subseksi Perizinan Yusuf Pada Tanggal 5 Oktober Tahun 2018.

<sup>3</sup>Hasil Wawancara dengan Calon Pengurus Paspor Una Hidayah Pada Tanggal 7 Oktober Tahun 2018.

Penerapan program pelayanan paspor terpadu/ *one stop service* yang ada di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar tersebut dari hasil penelitian peneliti setelah mewawancari Bapak Ical sebagai masyarakat yang ingin membuat paspor, menurut Bapak Ical pelayanan dalam pengurusan paspor pada kantor Imigrasi Kelas I Makassar belum efektif karena bukan hanya Bapak Ical yang merasa bahwa pelayanan di Kantor Imigrasi belum efektif, di beberapa masyarakat yang datang pun juga ada keluhan mengenai pelayanan dalam pengurusan paspor pada kantor Imigrasi Kelas I Makassar. Keluhan-keluhan tersebut akan peneliti jabarkan, dimana yang menjadi faktor pelayanan dalam pengurusan paspor pada kantor Imigrasi Kelas I Makassar tidak efektif:<sup>4</sup>

1. Satpam (*Security*)

Penjaga keamanan yang menjadi pemandu masyarakat dalam pengurusan paspor yang seharusnya memberikan arahan atau melayani dengan ramah pada masyarakat-masyarakat yang datang pada kenyataannya, penjaga keamanan atau satpam di kantor Imigrasi Kelas I Makassar tidaklah melayani dengan ramah kepada masyarakat yang datang, seperti yang dikemukakan oleh Ilham Arif warga bantaeng.<sup>5</sup>

2. Pelayanan berbasis online kurang dimengerti pada masyarakat yang lebih banyak tidak memahami teknologi

---

<sup>4</sup>Hasil Wawancara dengan Calon Pengurus Paspor Ical Pada Tanggal 7 Oktober Tahun 2018.

<sup>5</sup>Hasil Wawancara dengan Calon Pengurus Paspor Ilham Arif Pada Tanggal 6 Oktober Tahun 2018.

Masyarakat yang pada umumnya berusia 40 tahunan dan sebagian besar masyarakat kampung dimana kenyataannya masyarakat-masyarakat tersebut kurangnya pemahaman dalam menggunakan teknologi merasa bahwa sistem berbasis online yang diterapkan sangatlah sulit untuk dimengerti, masyarakatpun terkendala dalam proses pengimputan data yang harus menggunakan komputer atau barang elektronik.<sup>6</sup>

### 3. Sistem Jaringan

Sistem jaringan online yang menjadi program pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar kenyataannya tidaklah memiliki koneksi jaringan yang kuat, hal ini membuat sistem jaringan menjadi *lalod* atau lambat loading. Hal tersebut menjadi dampak pada masyarakat yang akan mengimput data, dikarenakan sistem jaringan yang lambat masyarakat harus menunggu hingga jaringan kembali normal atau bisa dikatakan cepat dan disaat sistem jaringan lambat yang disayangkan bahwa pegawai pada kantor tersebut tidak memberikan solusi mengatasi sistem jaringan, diakibatkan masyarakat hanya bisa menunggu, hal ini seperti yang dikatakan pada Bapak Ical yang menjadi narasumber peneliti bahwa karena permasalahan sistem jaringan yang lambat loading masyarakat bisa dibuat menunggu hingga waktu yang tidak pasti.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup>Hasil Wawancara dengan Calon Pengurus Paspor Salma Pada Tanggal 7 Oktober Tahun 2018.

<sup>7</sup>Hasil Wawancara dengan Calon Pengurus Paspor Sukma Pada Tanggal 7 Oktober Tahun 2018.

#### 4. Sistem kuota

Sistem kuota yang dimaksudkan disini adalah sistem kuota dalam sehari yang dilayani pada kantor Imigrasi Kelas I Makassar, Maksudnya dalam sehari mereka hanya melayani 162 masyarakat yang ingin membuat paspor, dan dalam sistem pengurusan masyarakat yang telah mendapatkan jadwal hari untuk membuat paspor disaat datang ke kantor untuk melakukan pengurusan harus membuat kembali nomor antrian hal tersebut membuat sistem seperti rancu karena pada faktanya lagi bahwa banyak masyarakat yang tidak tahu akan sistem tersebut, akibatnya ada masyarakat yang telah menunggu lama tanpa nomor antrian dan kurangnya informasi tersebut tidaklah diperhatikan oleh satpam ataupun pegawai pada kantor tersebut. Akibatnya masyarakat yang tidak tahu akan sistem tersebut memilih untuk menyuruh orang lain untuk mengurus pembuatan paspor atau mengambil jalan mudah dengan membayarkan *calo* agar paspor mereka dengan cepat selesai.<sup>8</sup>

#### 5. Sosialisasi

Kurangnya pemahaman dalam sistem pengurusan pelayanan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar dan kurangnya informasi dari hasil penelitian peneliti yang telah mewawancarai beberapa masyarakat yang ada pada kantor tersebut dikarenakan pada pegawai kantor yang tidak melakukan sosialisasi atau seminar pada masyarakat setempat atau pada wilayah kantor tersebut ada. Hal

---

<sup>8</sup>Hasil Wawancara dengan Calon Pengurus Paspor Nur Hara Pada Tanggal 6 Oktober Tahun 2018.

inilah yang seharusnya menjadi perhatian penting bagi pegawai atau pemerintah dalam menjalankan program pelayanan paspor terpadu/ *one stop service* tidaklah direalisasikan dengan baik karena tanpa melakukan sosialisasi atau seminar masyarakat tetap akan kesulitan dalam mengikuti alur pengurusan sistem online pengurusan paspor, jika hal ini tetap dibiarkan dan terlebih masyarakat yang pada umumnya kurang akan pemahaman teknologi tidak akan dengan cepat atau bisa membuat paspor mereka.<sup>9</sup>

### ***C. Faktor-faktor yang mendorong dan menghambat pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar***

Peningkatan kualitas pelayanan kepada masyarakat melalui pelayanan yang berorientasi pada kepentingan masyarakat adalah tujuan dari kantor Imigrasi Kelas I Makassar juga dalam melaksanakan tugasnya dan menjadi kewajiban setiap pegawai. Namun, dalam pelayanan yang dihadirkan kantor Imigrasi Kelas I Makassar tentu saja terdapat beragam pendapat dari masyarakat yang datang dan pendapat-pendapat tersebut menjadi tolak ukur dan kualitas dalam pelayanan. Tanggapan masyarakat dalam kualitas pelayanan pengurusan paspor di kantor tersebut tentu saja ada yang merasa bagus dalam pelayanan namun ada juga yang tidak.

---

<sup>9</sup>Hasil Wawancara dengan Pegawai *Cutomer* Fachrurrozi Pada Tanggal 5 Oktober Tahun 2018.

## **1. Faktor Pendorong Pelayanan Pengurusan Paspor Di Kantor Imigrasi Kelas I Kota Makassar**

Dalam melihat faktor-faktor yang mendorong pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar, peneliti telah mewawancarai Bapak Fachrurrozi yang bertugas dibagian *customer service*, akan peneliti paparkan sebagai berikut:

- a. Bukti Langsung (*Tangible*), yaitu : sebagai fasilitas yang dapat dilihat dan di gunakan perusahaan dalam upaya memenuhi kepuasan pelanggan, seperti gedung kantor, peralatan kantor, penampilan karyawan dan lain lain.
- b. Keandalan (*Reliability*), yaitu : kemampuan memberikan pelayanan kepada pelanggan sesuai dengan yang di harapkan, seperti kemampuan dalam menepati janji, kemampuan memecahkan masalah dan kemampuan untuk meminimumkan kesalahan.
- c. Daya Tanggap (*Responsiveness*), yaitu sebagai sikap tanggap, mau mendengarkan dan merespon pelanggan dalam upaya memuaskan pelanggan, misalnya : mampu memberikan informasi secara benar dan tepat, tidak menunjukkan sikap sok sibuk dan mampu memberikan pertolongan dengan segera.
- d. Jaminan (*Assurance*), yaitu :kemampuan karyawan dalam menimbulkan kepercayaan dan keyakinan pelanggan melalui pengetahuan, kesopanan serta menghargai perasaan pelanggan.

- e. Kepedulian/Empati (*Emphaty*), yaitu : kemampuan atau kesediaan karyawan memberikan perhatian yang bersifat pribadi, seperti bersikap ramah, memahami kebutuhan dan peduli kepada pelanggannya.<sup>10</sup>

## **2. Faktor penghambat pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar**

Selanjutnya untuk melihat faktor-faktor yang menghambat pelayanan pengurusan paspor di kantor Imigrasi Kelas I Makassar, peneliti telah mewawancari Bapak Fahrurrozi yang bertugas dibagian *customer service* dan Bapak Yusuf, S.E sebagai Kasubsi Perizinan, akan peneliti paparkan sebagai berikut:

Sistem pengimputan data yang bergantung pada baik buruknya konektivitas jaringan, sehingga hal demikian dapat mengganggu efektivitas pelayanan oleh para pegawai terutama yang bertugas pada bagian pengimputan data masyarakat dan bagian pelayanan seperti *customer service* berakibat pada pelayanan yang tidak memiliki kepastian.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup>Hasil Wawancara dengan Pegawai *Cutomer* Fachrurrozi Pada Tanggal 5 Oktober Tahun 2018.

<sup>11</sup>Hasil Wawancara dengan Kepala Subseksi Perizinan Yusuf Pada Tanggal 5 Oktober Tahun 2018.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### ***A. Kesimpulan***

Berdasarkan hasil penelitian yang telah disajikan pada bab-bab sebelumnya, penelitian dengan judul Efektivitas Pelayanan Pengurusan Paspor Di Kantor Imigrasi Kelas I Makassar, maka dapat penulis tarik kesimpulan sebagai berikut.

1. Tidak efektifnya pelayanan paspor yang diberikan oleh kantor Imigrasi kelas I Makassar kepada masyarakat.
2. Sistem pelayanan berbasis *online* yang diberikan tidak efektif di karenakan sistem ini masih bergantung pada kualitas jaringan yang berdampak pada ketidakpastian pelayanan kepada masyarakat dalam pengurusan paspor.

#### ***B. Implikasi Penelitian***

Kantor Imigrasi Kelas I Makassar dibawah naungan dari Kementerian Hukum dan HAM adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Negara Republik Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga kedaulatan Negara Republik Indonesia. Dalam pelaksanaannya harus memberikan pelayanan yang prima efektif sesuai kebutuhan masyarakat yang hendak berpergian keluar negeri dengan berbagai keperluan diantaranya: perjalanan wisata, umroh, kerja dan lain-lain. Dilapangan ternyata masih banyak warga yang tidak paham dengan situasi

yang berbasis *online*, untuk itu perlu adanya solusi agar dapat menjawab segala keresahan yang timbul dari masyarakat serta dibentuk badan khusus seperti pelayanan manual untuk menjaga kemungkinan jika kualitas jaringan sedang terganggu karena hal ini sering muncul setiap harinya sebagai suatu masalah yang dirasakan calon pembuat paspor.

Kejelasan dan kepastian pelayanan sangat dibutuhkan agar terciptanya pemerintahan yang baik dan secara tidak langsung menghindari proses pencaloan dan nepotisme yang sebenarnya muncul karena masyarakat tidak paham sistem pengurusan paspor.



## DAFTAR PUSTAKA

- Atmasasmita, Romli, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia & Penegakan Hukum*, Bandung : Mandar Maju, 2001.
- Badudu, J.S., Sutan Muhammad Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2001.
- Frederickson, George, *Administrasi Negara Baru*, Jakarta: LP3ES, 1987.
- Koentjaraningrat dalam H. Halim HS, Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Kristiadi, J.B., *Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta: LAN, 1996.
- Kurniawan, Agung, *Transformasi Pelayanan Publik*, Yogyakarta: Pembaruan 2005.
- Lukman, Sampara, *Manajemen Kualitas Pelayanan*, Jakarta: STIA LAN Press, 2000.
- Mangkusubroto, Guritno, *Ekonomi Publik*, Yogyakarta: BPFE UGM, 1992
- Moenir, H.A., *Manajemen Pelayanan Umum*, Jakarta: Bumi Aksara, 1997.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, Jakarta: LP3ES, 1987.

- Osborne, David, Peter Plastrik, *Memangkas Birokrasi : Lima Strategi Menuju Pemerintahan Wirausaha*, Terjemahan Abdul Rosyid & Ramelan, Jakarta: PPM, 2000.
- Ripley, Randall B, *Policy Analysis in Political Science*, Chicago: Nelson-Hall, 1986.
- Rusli, Budiman, *Pelayanan Publik di Era Reformasi*, [www.pikiran-rakyat.com](http://www.pikiran-rakyat.com) edisi 7 Juni 2004.
- Siagian, Sondang P., *Administrasi pembangunan*, Jakarta: Bumi Aksara, 2000
- Sinambela, Lijan Poltak, dkk, *Reformasi Pelayanan Publik*, Jakarta: Bunga Aksara, 2006.
- Sinambela, L.P, *Ilmu dan Budaya*, Perkembangan Ilmu Administrasi Negara, Edisi Desember 1992.
- Syafiie, Inu Kencana, Djamaluddin Tandjung, Supardan Modeong, *Ilmu Administrasi Publik*, Jakarta : Rineka Cipta, 1999.
- Soekanto, Soerjono dan, *Efektivitas Hukum Penerapan Sanksi*, Bandung : CV. Ramadja Karya, 1988.
- Soekanto, Soerjono, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2008.
- Soekanto, Soerjono, *Penegakan Hukum*, Bandung : Bina Cipta, 1983.
- Utomo, Warsito, *Administrasi Publik Baru Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2012.

Zauhar, Soesilo, Reformasi Administrasi, Jakarta: Bumi Aksara, 1996.

### **Peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang RPJPN 2005-2025, Peraturan Presiden Nomor 5 Tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik

### **Internet**

sumber: website <http://www.imigrasi.go.id/>, diakses pada tanggal 5 Juni 2018  
pukul 20:00 WITA

sumber: website [https://id.wikipedia.org/wiki/Penelitian\\_sosial](https://id.wikipedia.org/wiki/Penelitian_sosial), diakses pada  
tanggal 5 Juni 2018 pukul 20:00 WITA

### **Jurnal**

Asropi dalam jurnal ilmu administrasi volume 5 nomor 3 tahun 2008

KajianPustaka.com\_pelayanan public, sianipar, 1998 Ahmad Ainur

Rohman,2010:25, jurnal ilmu administrasi 2, 2008:138-139



ANDI PALMAL, Dilahirkan di Kabupaten Nunukan, Kalimantan Utara pada hari Ahad tanggal 25 Mei 1997. Anak Kelima dari tujuh bersaudara dari Ayahanda Andi Sudirman dan Ibunda Rahmatiah. Alamat Penulis Jl. Seroja Rt.13 Blok M, Desa Harapan, Kecamatan Sebuku, Kabupaten Nunukan Kalimantan Utara. Pendidikan yang telah ditempuh oleh penulis yaitu Sekolah Dasar Negeri (SDN) 017 Kecamatan Sebuku, lulus tahun 2008. Selanjutnya Sekolah Menengah Pertama Negeri (SMPN) 02 Sebuku, dan lulus tahun 2011. Kemudian pada tahun yang sama lanjut di Sekolah Menengah Atas Negeri (SMAN) 1 Nunukan Selatan, dan lulus tahun 2014. Pada tahun yang sama, penulis diterima di Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Syari'ah dan Hukum, Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar (UINAM) dan Alhamdulillah menyelesaikan studi pada tahun 2018 sekaligus menyandang gelar S1.

Selama di perguruan tinggi, Penulis pernah tergabung dalam beberapa organisasi kemahasiswaan yaitu Himpunan Mahasiswa Jurusan (HMJ), Unit Kegiatan Mahasiswa (UKM) Olahraga, *Independent Law Student* (ILS), Himpunan Pelajar Mahasiswa Kabudaya Makassar (HPMK-M), Himpunan Pelajar Mahasiswa Nunukan (HPMN) Makassar, dan Keluarga Pelajar Mahasiswa Kalimantan Utara (KPMKU) Makassar.

Pada tanggal 10 November 2018, Penulis dinyatakan LULUS melalui sidang tertutup Munaqasyah pada program studi Ilmu Hukum dan berhak menyandang gelar Sarjana Hukum (S.H) dengan predikat kelulusan "Sangat Memuaskan"

Sekian Terimakasih.