

EFEKTIFITAS KEBIJAKAN PEMBENTUKAN UNIT LAYANAN PASPOR DAN UNIT KERJA KANTOR IMIGRASI SEBAGAI FUNGSI PELAYANAN DAN PENGAWASAN KEIMIGRASIAN DI INDONESIA

Tony Yuri Rahmanto¹, Marwan Dianto², Arief Rianto Kurniawan³, Amin Salasa⁴

Abstract

Pendekatan pelayanan publik saat ini menjadi salah satu indikator keberhasilan berjalannya program pemerintah kepada masyarakat. Tuntutan tersebut rupanya berdampak pada Direktorat Jenderal Imigrasi yang melakukan inovasi dengan cara membentuk Unit Layanan Paspor (ULP) dan Unit Kerja Kantor (UKK) Imigrasi dalam upaya mendekatkan pelayanan keimigrasian kepada masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengevaluasi pencapaian kebijakan pembentukan ULP dan UKK Imigrasi dalam rangka pelaksanaan fungsi keimigrasian. Penelitian ini merupakan penelitian kebijakan berbasis pada pendekatan kualitatif dengan sifat deskriptif-analitis. Penelitian ini menggunakan analisis model evaluasi kebijakan *Context, Input, Process* dan *Product* (CIPP) yang didukung oleh Metode *Scoring*. Sumber data diperoleh melalui proses wawancara, observasi lapangan dan studi kepustakaan. Hasil penelitian menunjukkan capaian kebijakan pembentukan ULP dinilai berhasil dan sesuai dengan tujuan pembentukan dengan rata-rata persentase sebesar 91.93% sementara capaian kebijakan pembentukan UKK Imigrasi dinilai berhasil sebagian dengan rata-rata persentase sebesar 83.28% karena belum sesuai dengan tujuan pembentukan. Terdapat beberapa catatan permasalahan dominan diantaranya *pertama*, belum jelasnya aturan terkait tunjangan kinerja pegawai, durasi waktu “perbantuan” dan status kepegawaian bagi pegawai pemda yang diperbantukan pada UKK Imigrasi; *kedua*, belum siapnya kesisteman pada aplikasi SIMKIM v2 (tidak sinkronnya *Biometric Matching System-BMR* dan *Billing Payment Record-BPR*) yang menyebabkan tertundanya pelayanan penerbitan paspor; *ketiga*, ketimpangan antara ketersediaan dan kebutuhan SDM menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan fungsi keimigrasian pada unit kerja nonstruktural dan bertambahnya beban kerja pada Kanim Induk; dan keempat, belum tersedianya mekanisme *monitoring* dan evaluasi yang bersifat *top down*, sebagai contoh belum terdapat mekanisme evaluatif berbasis penilaian capaian terhadap unit kerja nonstruktural yang ada.

Kata Kunci: Efektifitas; Pelayanan; Pengawasan.

PENDAHULUAN

Keimigrasian merupakan hal ihwal lalu lintas orang yang masuk atau keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga tegaknya kedaulatan negara. Hal tersebut tertuang dalam Bab 1 Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian. Berpedoman pada pernyataan sebelumnya, (Kansil, 2002)

¹ Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

² Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

³ Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

⁴ Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia

menegaskan keimigrasian menjadi bagian dari urusan pemerintahan negara sehingga keimigrasian dapat digolongkan kedalam hukum publik, karena didalamnya terdapat peraturan yang mengatur hubungan negara dengan warga negaranya. Lebih lanjut (Kansil, 2002) menjelaskan dalam keimigrasian terdapat fungsi penyelenggaraan administrasi negara atau penyelenggaraan administrasi pemerintahan, oleh karena itu sebagai bagian dari penyelenggaraan kekuasaan pemerintah maka hukum keimigrasian dapat dikatakan bagian dari bidang hukum administrasi negara. Sebagai bagian dari penyelenggaraan administrasi negara, keimigrasian memiliki beberapa fungsi.

Fungsi Keimigrasian yang dimaksud adalah memberikan pelayanan keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan Undang-Undang Keimigrasian, unsur pelaksana yang diberikan kewenangan tugas dan fungsi di bidang keimigrasian di Indonesia dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Kewenangan yang di miliki Direktorat Jenderal Imigrasi yaitu berupa pelayanan kepada masyarakat dan pengawasan atas masuk dan keluarnya orang ke wilayah Indonesia atau dari wilayah Indonesia sesuai dengan peraturan yang termuat pada Undang-Undang Keimigrasian.

Secara normatif, sebagaimana merujuk pada (Pasal 4, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, 2011), untuk melaksanakan fungsi keimigrasian yang ditetapkan melalui kebijakan keimigrasian, maka dapat dibentuk suatu kantor imigrasi di kabupaten, kota, atau kecamatan. Kantor Imigrasi (yang selanjutnya disebut sebagai Kanim), berdasarkan (Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, 2011) merupakan unit pelaksana teknis (UPT) yang menjalankan fungsi keimigrasian. Lebih lanjut, merujuk pada Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor: PER/18/M.PAN/2008, Unit Pelaksana Teknis (UPT) merupakan satuan kerja yang bersifat mandiri dalam melaksanakan tugas teknis operasional tertentu dan/atau tugas teknis penunjang tertentu dari organisasi induknya.

Praktiknya, pembentukan Kanim sebagai UPT belum merata di setiap kabupaten/kota dan bahkan ditingkat kecamatan sekalipun. Berdasarkan data awal dari Direktorat Jenderal Imigrasi, jumlah kantor imigrasi saat ini sebanyak 125 kantor yang tersebar di sejumlah kabupaten/kota di Indonesia. Sedangkan jumlah Wilayah Administrasi Pemerintahan di Indonesia berdasarkan (Peraturan Menteri Dalam Negeri

Nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, 2017) adalah sebanyak 514 Kabupaten/Kota yang terdiri dari: 415 Kabupaten, 93 Kota, 1 Kabupaten Administrasi, dan 5 Kota Administrasi, dengan jumlah penduduk sebanyak 265 juta jiwa. Atas dasar tersebut, secara ideal tentunya penyelenggaraan fungsi keimigrasian oleh Kantor Imigrasi kepada masyarakat sedapat mungkin signifikan dan proporsional dengan jumlah kabupaten/kota di Indonesia, sebab Kantor Imigrasi merupakan satu-satunya perangkat negara yang diberikan kewenangan untuk menerbitkan dokumen-dokumen keimigrasian sebagai dokumen negara.

Sejalan dengan realita di atas, muncul permasalahan dalam pelaksanaan fungsi keimigrasian, salah satunya yang cukup mengemuka adalah permasalahan permohonan paspor. Permasalahan tersebut antara lain adalah: (i) banyaknya jumlah antrian permohonan paspor, (ii) penerbitan paspor tidak tepat waktu, (iii) praktik percaloan oleh oknum aparat keimigrasian yang menyebabkan bertambahnya beban masyarakat atas biaya permohonan paspor, (iv) masih adanya “titipan” permohonan pembuatan paspor secara non prosedural oleh oknum VVIP dan anggota dewan, (v) belum maksimalnya sosialisasi keberadaan ULP dan UKK Imigrasi. Poin (i) dan (ii) memiliki relasi yang kuat terhadap poin ke (iii) dan ke (iv). Asumsinya adalah bahwa tidak meratanya keberadaan Kanim di seluruh kabupaten/kota di Indonesia sangat berkaitan dengan keempat permasalahan tadi. Meningkatnya jumlah pemohon menyebabkan tidak tertampungnya beberapa pemohon pada kantor-kantor imigrasi tertentu di Indonesia. Sejatinnya, Direktorat Jenderal Imigrasi telah berupaya mengatasi beragam persoalan sebelumnya, salah satunya melalui pembentukan ULP dan UKK Imigrasi, namun demikian kurangnya sosialisasi unit kerja tersebut menimbulkan persoalan yang lain.

Penggambaran permasalahan di atas sejalan dengan pernyataan Direktur Jenderal Imigrasi (Dirjen Imigrasi) Ronny F. Sompie dalam (Ratnasari, 2018) menyatakan bahwa data Direktorat Jenderal (Ditjen) Imigrasi menyebutkan terdapat peningkatan jumlah permohonan paspor dari tahun ke tahun. Pada 2015 terdapat 2.878.099 permohonan paspor dan pada 2016, jumlah permohonan paspor mencapai 3.032.000. Kemudian pada 2017 jumlah permohonan meningkat menjadi sebanyak 3.093.000. Memperkuat pernyataan Dirjen Imigrasi tadi, menurut keterangan Humas Direktorat Jenderal Imigrasi, Agung Sampurno dalam (Kusumawardhani, 2018) menjelaskan penyebab peningkatan permohonan paspor dikarenakan adanya perubahan perilaku masyarakat dalam

melakukan perjalanan ke luar negeri, yaitu banyaknya paket perjalanan murah ke luar negeri, perubahan tren calon jamaah haji beralih memilih perjalanan umrah, dan WNI yang bekerja ke luar negeri.

Beragam upaya yang telah dilakukan Direktorat Jenderal Imigrasi seperti membentuk Unit Layanan Paspur (ULP) dan pembentukan Unit Kerja Kantor (UKK) Imigrasi bekerja sama dengan pemerintah daerah setempat, rupanya belum signifikan di dalam menjawab permasalahan seputar permohonan paspor. Bahkan nyatanya ketiga unit tadi belum signifikan dalam mengurangi beban Kantor Imigrasi dalam hal menyelesaikan permasalahan permohonan paspor. Tidak hanya pada permasalahan itu saja, tidak meratanya Kanim di seluruh Indonesia dapat diasumsikan pula dengan permasalahan penegakan hukum keimigrasian khususnya bagi warga negara asing yang datang ke Indonesia terutama di daerah kabupaten/kota yang belum memiliki Kanim.

Namun demikian, dalam relasinya dengan keinginan Direktorat Jenderal Imigrasi menambah Unit Pelayanan Teknis (UPT) kemigrasian tentunya tidak serta merta hanya didasarkan pada persoalan jumlah UPT yang belum tersedia di seluruh wilayah di Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari dua sisi, *pertama*, di satu sisi baik ULP dan UKK Imigrasi bersifat heterogen dari sudut pandang kebijakan pembentukannya yang tentunya ada pembeda dalam praktiknya, dan *kedua*, di sisi lain kedua unit tadi bersifat homogen manakala pembentukannya adalah dalam rangka mengoptimalkan fungsi yang sama yaitu pelayanan masyarakat dalam hal permohonan paspor.

Berdasarkan uraian sebelumnya, maka peneliti tertarik untuk menggali lebih dalam sejauhmana pencapaian kebijakan pembentukan ULP dan UKK Imigrasi dalam rangka pelaksanaan fungsi keimigrasian. Hal ini patut kiranya diteliti dalam rangka menyajikan suatu konstruksi berfikir secara ilmiah sebagai basis pendukung dalam penyusunan dan penetapan kebijakan penambahan UPT keimigrasian.

METODE PENELITIAN

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Dalam pendekatan kualitatif difokuskan pada permasalahan yang berhubungan dengan manusia dan dianalisis berdasarkan pada pengamatan. Menurut (Moleong, 2011) penelitian kualitatif merupakan penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subyek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan, dan lain-lain secara holistik dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata

dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah. Sementara (Sugiyono, 2012) menyatakan bahwa metode penelitian kualitatif adalah metode yang berdasarkan pada filsafat *postpositivisme*, sedangkan untuk meneliti pada objek alamiah, dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, teknis pengumpulan data dilakukan dengan cara triangulasi (gabungan). Analisis data bersifat induktif atau kualitatif, dan hasil penelitian lebih menekankan makna daripada generalisasi. Lebih lanjut (Sugiyono, 2013) mengemukakan “... disebut kualitatif karena data yang terkumpul dan analisisnya lebih bersifat kualitatif” dan dipilihnya pendekatan kualitatif dikarenakan pendekatan ini cenderung lebih fleksibel ketika menghadapi situasi yang berubah-ubah ketika kegiatan penelitian berlangsung.

Pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan sumber data primer (*field research*) berupa data yang diperoleh langsung dari narasumber dan informan dan observasi lapangan, sedangkan sumber data sekunder dikumpulkan berdasarkan penelusuran literatur (*library research*) untuk kemudian dianalisis secara kualitatif. Lokasi penelitian dilaksanakan di Provinsi Sumatera Utara di ULP Kualanamu, ULP Tebing Tinggi, UKK Imigrasi Gunung Sitoli, dan UKK Imigrasi Doloksanggul; Provinsi Sumatera Selatan di UKK Imigrasi Musi Rawas; Provinsi DKI Jakarta di ULP Mall Puri dan ULP Tubagus Angke (Jakarta Barat) dan ULP Lippo Mall Kemang dan ULP Pondok Pinang (Jakarta Selatan); Provinsi Jawa Barat di UKK Imigrasi Cianjur; Provinsi Jawa Tengah di UKK Imigrasi Brebes dan UKK Imigrasi Magelang; Provinsi Yogyakarta di ULP Bantul; Provinsi Jawa Timur di ULP Banyuwangi dan UKK Imigrasi Bojonegoro; dan Provinsi Nusa Tenggara Barat di ULP Selong Lombok Timur. Sementara informan berasal dari pejabat/pegawai di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, pejabat/pegawai di Unit Pelaksana Teknis (UPT) Imigrasi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan pejabat/pegawai pada pemerintah daerah setempat, sesuai lokasi penelitian.

Melihat penelitian ini sebagai penelitian kualitatif dalam jenis deskriptif analitis, dalam melakukan analisis data peneliti mempergunakan model evaluasi kebijakan CIPP (*Context - Input - Process - Product*) yang menurut (Owen, 1993) merupakan model evaluasi yang menggunakan pendekatan yang berorientasi pada manajemen (*management-oriented evaluation approach*) atau juga disebut sebagai bentuk evaluasi manajemen program (*evaluation in program management*). (Madaus et al., 1983)

menyatakan Model CIPP berpijak pada pandangan bahwa tujuan terpenting dari sebuah evaluasi program bukanlah membuktikan (*to prove*), melainkan meningkatkan (*to improve*). Oleh karenanya, model ini juga dikategorikan dalam pendekatan evaluasi yang berorientasi pada peningkatan program (*improvement-oriented evaluation*), atau bentuk evaluasi pengembangan (*evaluation for development*). (Stufflebeam & Shinkfield, 2007).

Dari teori tersebut maka dianalisis dengan model interaktif (*interactive model*) sebagaimana dikemukakan oleh (Miles & Huberman, 1992) yang didasarkan pada teori model evaluasi Kebijakan CIPP, yang meliputi kegiatan *data collection*, *data reduction*, *data display* dan *conclusion: drawing/verifying*. Berpedoman dari teknik analisis Miles dan Huberman, teknik analisis yang dilakukan secara spesifik diselaraskan dengan model evaluasi kebijakan dengan menerapkan metode *scoring*. Metode *scoring* digunakan untuk mempermudah para peneliti dan pemangku kepentingan untuk menilai capaian pembentukan ULP dan UKK Imigrasi dalam pelaksanaan fungsi pelayanan dan pengawasan keimigrasian serta membentuk suatu kebijakan baru atau memodifikasi kebijakan yang telah ada berdasarkan hasil penelitian. Meskipun demikian metode *scoring* yang digunakan tidak serta merta didasarkan pada pendekatan kuantitatif murni melainkan tetap berpedoman pada pendekatan kualitatif yang didasarkan pada data primer berupa wawancara dengan pihak terkait dan observasi yang dilakukan oleh tim peneliti di lapangan.

Adapun metode *scoring* yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada sejumlah indikator pada tiap-tiap dimensi dari model evaluasi kebijakan CIPP yang meliputi dimensi *context*, *input*, *process* serta *product*. Lebih lanjut, mengingat kompleksitas indikator yang ada dan untuk mendapatkan pendekatan penilaian yang lebih akurat, sebagian dari indikator pada masing-masing dimensi CIPP kemudian diturunkan kembali menjadi sub-sub indikator. Meskipun demikian, dikarenakan keterbatasan yang dihadapi oleh tim penelitian, tidak semua indikator pada dimensi CIPP memiliki sub indikator. Berikut secara umum digambarkan dalam bentuk matrik berkaitan dengan dimensi, indikator dan sub indikator yang digunakan sebagai basis penentuan penilaian dalam metode *scoring* dalam penelitian ini:

Tabel 1. Indikator dan Sub Indikator sebagai pedoman dalam menggunakan metode *scoring*

Dimensi	Indikator	Sub Indikator
	Regulasi	Regulasi Internal dan/atau Regulasi Eksternal (MoU/PKS)*
	Tujuan	Tujuan Taktis dan Tujuan Jangka Panjang
	Visi & Misi	Visi dan Misi
	Kesiapan	Kesiapan SOP, Kesiapan Sumber Daya, Kesiapan Kelembagaan, Kesiapan Kesisteman dan/atau Kesiapan Kerjasama*
Context		
	SOP	SOP Pelayanan Keimigrasian bagi WNI, SOP Pelayanan Keimigrasian bagi WNA/orang asing*, SOP Pengawasan Keimigrasian yang bersifat melekat bagi WNI, SOP Pengawasan Keimigrasian yang bersifat melekat bagi WNA/orang asing*; SOP Pengawasan (khusus) terhadap keberadaan dan aktivitas orang asing*
Input	SDM (kuantitas)	-
	Sarana & Prasarana (SKM)	Kondisi & Letak Gedung; Ruangan Gedung; Sarana-Prasarana Jaringan
	Anggaran (operasional)	-
Process	Perencanaan	-
	Pelaksanaan (implementasi)	Pelaksanaan Umum dan Pelaksanaan Khusus (Peran Ditjenim dan Peran Pemda)*
Product	Dampak	-
	Hasil	Capaian pelayanan keimigrasian berupa paspor bagi WNI, pengawasan keimigrasian terhadap WNI (melekat), pelayanan keimigrasian bagi WNA/orang asing*, pengawasan terhadap WNA/orang asing (melekat)* dan pengawasan terhadap keberadaan dan aktivitas orang asing*

Keterangan: Tanda (*) menunjukkan bahwa sub indikator yang ditandai secara khusus hanya digunakan untuk menilai capaian kebijakan pada UKK Imigrasi. Sedangkan untuk sub indikator yang tidak ditandai (*) berlaku umum untuk menilai capaian kebijakan baik pada ULP maupun UKK Imigrasi.

Dari masing-masing indikator dan sub-indikator tersebut kemudian disusun basis *scoring*/penilaian berdasarkan cakupan/*range* kriteria yang telah ditetapkan dengan menggunakan pendekatan nilai persepsi sangat buruk, buruk, cukup dan baik yang berturut-turut berkorelasi dengan nilai agregat 1, 2, 3 dan 4. Adapun untuk lebih memahami pernyataan sebelumnya dapat diketahui berdasarkan table berikut:

Tabel 2. Basis penilaian dalam metode *scoring*

Nilai Persepsi	Nilai Agregat
Sangat Buruk	1
Buruk	2
Cukup	3
Baik	4

Sementara itu, secara umum penetapan skor pada tiap-tiap indikator dapat merujuk hanya pada salah satu cara berikut yakni (1) penilaian capaian sesuai kerangka kriteria yang telah disusun dan/atau (2) rerata capaian nilai dari sub-indikator yang ada pada masing-masing indikator berdasarkan kerangka kriteria yang telah disusun untuk penilaian sub-indikator. Dalam hal ini digunakan rumus:

$$Si = \frac{\Sigma N \text{ Sub Indikator}}{\Sigma \text{ Indikator}}$$

Keterangan:

Si	:	Skor Indikator
ΣN Sub Indikator	:	Jumlah Total Nilai Sub-Indikator
Σ Indikator	:	Jumlah Indikator

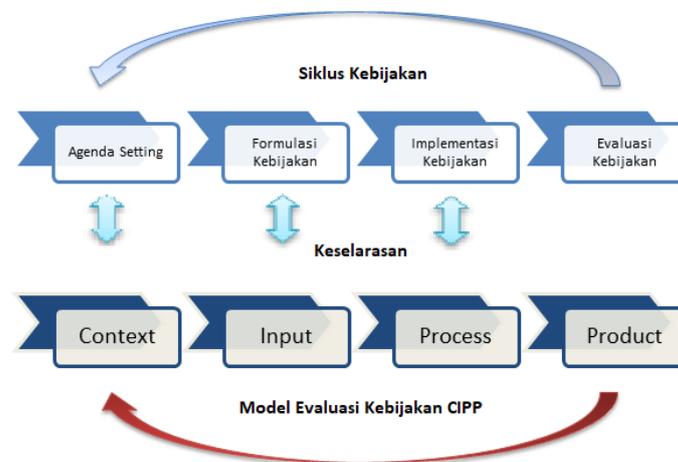
Untuk skor indikator yang ditetapkan menggunakan cara kedua, dimungkinkan munculnya nilai dengan angka desimal dimana ditetapkan bahwa penghitungannya sampai pada digit kedua angka desimal tersebut dengan pembulatan keatas untuk nilai ≥ 0.005 .

PEMBAHASAN

Capaian pembentukan ULP dan UKK Imigrasi dalam pelaksanaan fungsi pelayanan dan pengawasan keimigrasian, tim peneliti menggunakan 2 (dua) pendekatan sebagai pisau analisisnya, yang dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Model evaluasi kebijakan CIPP dan bangunan basis data sesuai hasil temuan lapangan diselaraskan dengan operasionalisasi siklus kebijakan sebagaimana pada gambar berikut:

Gambar 1. Aspek keselarasan antara Siklus Kebijakan dengan Model Evaluasi Kebijakan CIPP



Gambar diatas mencoba menjelaskan relasi antara model evaluasi kebijakan CIPP dan siklus kebijakan yang mana terdapat keselarasan diantara keduanya. Keselarasan yang dimaksud terletak pada penggunaan pendekatan evaluasi dalam melihat capaian kebijakan yang holistik didasarkan pada model evaluasi kebijakan CIPP yang melingkupi keseluruhan siklus kebijakan. Dalam pandangan sederhana, tahapan *Agenda Setting* bersesuaian dengan dimensi *Context*, tahapan *Formulasi Kebijakan* bersesuaian dengan dimensi *Input* dan tahapan *Implementasi* bersesuaian dengan dimensi *Process* sementara tahapan *Evaluasi Kebijakan* dalam model evaluasi kebijakan CIPP melingkupi semua dimensi yang telah disebutkan sebelumnya ditambah dengan dimensi *Product*.

2. Untuk menghasilkan nilai capaian kebijakan, dilakukan dengan cara menyelaraskan model evaluasi kebijakan dengan metode *scoring*. Metode *scoring* digunakan untuk mempermudah para peneliti dan pemangku kepentingan menilai capaian pembentukan ULP dan UKK Imigrasi dalam pelaksanaan fungsi keimigrasian serta membentuk suatu kebijakan baru atau memodifikasi kebijakan yang telah ada berdasarkan hasil penelitian. Meskipun demikian metode *scoring* yang digunakan tidak serta merta didasarkan pada pendekatan kuantitatif murni melainkan tetap berpedoman pada pendekatan kualitatif yang didasarkan pada data primer berupa wawancara dengan pihak terkait dan observasi yang dilakukan oleh tim peneliti di

lapangan. Metode *scoring* yang digunakan dalam penelitian ini merujuk pada sejumlah indikator pada tiap-tiap dimensi dari model evaluasi kebijakan CIPP yang meliputi dimensi *context*, *input*, *process* serta *product*. Lebih lanjut, mengingat kompleksitas indikator yang ada dan untuk mendapatkan pendekatan penilaian yang lebih akurat, sebagian dari indikator pada masing-masing dimensi CIPP kemudian diturunkan kembali menjadi sub-sub indikator akan tetapi dikarenakan keterbatasan yang dihadapi oleh tim penelitian, tidak semua indikator pada dimensi CIPP memiliki sub indikator. Adapun gambaran indikator dan sub indikator paa metode *scoring* dapat dilihat pada tabel 1 sebelumnya.

Pada dasarnya, pembentukan Unit Layanan Paspur (ULP) dan/atau Unit Kerja Kantor (UKK) didasarkan pada agenda kepentingan pemerintah daerah (Pemda) serta kepentingan Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), c.q. Direktorat Jenderal Imigrasi (Ditjen Imigrasi). Agenda Pemda dapat dimaknai secara politik, menyangkut kepentingan Pemda untuk melaksanakan program pemberian layanan masyarakat, sebagaimana melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom (urusan pemerintahan konkruen) menurut Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Pasal 1 angka 3, 5, 16, Pasal 9 ayat (3) dan (4), UU No. 23 Tahun 2014), Pasal 11 ayat (1), Pasal 12 ayat (2) dan (3). diantaranya berkaitan dengan pemberian layanan permohonan penerbitan dokumen perjalanan luar negeri/paspor dan pengawasan terhadap warga negara asing (WNA). Sementara bagi Kementerian Hukum dan HAM R.I., pembentukan unit layanan paspor (ULP) dan/atau unit kerja kantor (UKK) didasarkan pada visi dan misi Kementerian Hukum dan HAM, optimalisasi pemberian layanan publik serta penguatan *catur fungsi* keimigrasian sebagaimana diatur menurut undang-undang keimigrasian, yakni: pelayanan masyarakat, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat (Pasal 1 angka 3 UU Nomor 6 Tahun 2011).

Selain itu, fungsi pelayanan masyarakat saat ini menjadi salah satu isu penting pada setiap agenda politik pemerintahan daerah khususnya bagi kepala daerah terpilih. Pelayanan masyarakat yang dimaksud adalah pelayanan yang difokuskan kepada publik. Sinambela dalam (Suhartoyo, 2019) mengungkapkan bahwa tujuan pelayanan publik adalah untuk memuaskan masyarakat sebagai pengguna layanan. Dan kepuasan tersebut dapat dicapai dengan pemberian pelayanan yang berkualitas atau pelayanan prima yang

tercermin dari transparansi yakni pelayanan yang bersifat terbuka, mudah dan dapat diakses oleh semua pihak yang membutuhkan dan disediakan secara memadai serta mudah dimengerti.

Bentuk layanan yang disediakan oleh pemerintah daerah cukup variatif seperti layanan terpadu satu pintu (LTSP), dan di lain tempat kerap disebut sebagai layanan terpadu satu atap (LTSA), yang dalam perkembangannya pemerintah daerah kemudian melakukan suatu terobosan dengan membentuk Mall Pelayanan Publik (MPP), salah satunya layanan permohonan paspor. Selain itu, isu penting lain yang mendukung pembentukan ULP dan UKK adalah tentang pengawasan orang asing, yang didasarkan pada keberadaan orang asing dengan adanya aktivitas investasi perusahaan asing dan pariwisata. Selain memberikan kemudahan berusaha di daerahnya Pemda juga tidak serta merta memberikan keleluasaan bagi orang asing untuk berada dan berkegiatan didaerahnya sehingga dengan adanya ULP atau UKK yang didirikan paling tidak dapat melakukan fungsi keimigrasian lain yaitu penegakan hukum bagi orang asing.

Selanjutnya, pada aspek fungsi keimigrasian dalam konteks normatifnya, menggambarkan bahwa keempat fungsi keimigrasian yang ada harusnya tidak dimaknai sebagai fungsi yang berdiri sendiri melainkan fungsi integratif yang saling berkaitan satu sama lain. Dalam relasinya, fungsi pelayanan masyarakat, baik terhadap warga negara Indonesia (WNI) maupun orang asing, menjadi titik awal bekerjanya fungsi penegakan hukum dan keamanan negara, serta fungsi fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Kedatangan, keberadaan dan kegiatan orang asing di negara Indonesia mengakibatkan fungsi penegakan hukum dan keamanan harus dikedepankan. Sementara itu, kepentingan WNI yang berkaitan dengan hak warga negara untuk beribadah Haji/Umroh, melanjutkan sekolah atau bekerja di luar negeri, ataupun bahkan berlibur ke luar negeri, sangat membutuhkan dukungan fasilitatif dalam rangka penerbitan dokumen perjalanan luar negeri (paspor). Oleh karenanya, formulasi kebijakan pembentukan ULP dan/atau UKK sangat diwarnai oleh agenda kepentingan kedua institusi, baik Pemda maupun Kementerian Hukum dan HAM R.I.

Melihat pencapaian pembentukan Unit Layanan Paspor (ULP) dan Unit Kerja Kantor (UKK) Imigrasi terhadap pelaksanaan fungsi keimigrasian, tim peneliti berpedoman pada teori dan hasil temuan lapangan sebelumnya dimana tim peneliti menilai bahwa secara umum kebijakan pembentukan ULP dan UKK telah memberikan

manfaat bagi publik atau masyarakat sehingga kebijakan tersebut tetap dapat diteruskan. Meskipun demikian, tim peneliti menganalisis dalam implementasinya terdapat beberapa temuan lapangan yang berpotensi menimbulkan permasalahan sehingga perlu menjadi perhatian bagi pemangku kepentingan agar kebijakan yang telah ada tersebut semakin lebih baik, efektif dan efisien bagi masyarakat. Beberapa catatan yang dimaksud dideskripsikan dan dianalisis berdasarkan model evaluasi kebijakan CIPP sebagai berikut:

a. Context

Pada **dimensi Context**, terdapat 4 (empat) indikator yang menjadi pedoman peneliti dalam mengevaluasi yaitu indikator regulasi, indikator visi dan misi, indikator tujuan, dan indikator kesiapan. Berdasarkan metode *scoring* maka didapatkan nilai sebagai berikut:

Tabel 3. Matrik Penilaian Capaian Kebijakan Pembentukan ULP dan UKK Imigrasi Dalam Pelaksanaan Fungsi Keimigrasian Berdasarkan Dimensi *Context*

Provinsi	Unit Kerja Nonstruktural	DIMENSI CONTEXT										
		Regulasi		Visi & Misi		Tujuan			Kesiapan			
		Internal	MoU/PKS	Visi	Misi	Taktis	Jangka Panjang	SOP	Sumber Daya	Kelembagaan	Kesisteman	Kerjasama
Sumatera Utara	UKK Imigrasi Gunung Sitoli	4	1	4	4	4	4	3	3	3	3	1
	ULP Kualanamu	4	N/A	4	4	4	4	4	4	4	3	N/A
	UKK Imigrasi Doloksanggul	4	3	4	4	4	4	3	2	3	3	2
	ULP Tebing Tinggi	4	N/A	4	4	4	4	4	3	4	3	N/A
Sumatera Selatan	UKK Imigrasi Musi Rawas	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4
DKI Jakarta	ULP Lippo Mall Puri Kembangan	4	N/A	4	4	4	4	4	3	4	3	N/A
	ULP Tubagus Angke	4	N/A	4	4	4	4	4	4	4	3	N/A
	ULP Lippo Mall Kemang	4	N/A	4	4	4	4	4	3	4	3	N/A
	ULP Pondok Pinang	4	N/A	4	4	4	4	4	4	4	3	N/A
Jawa Barat	UKK Imigrasi Cianjur	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4
Jawa Tengah	UKK Imigrasi Brebes	4	3	4	4	4	4	3	4	4	3	4
	UKK Imigrasi Magelang	4	3	4	4	4	4	3	3	4	4	3
DIY	ULP Bantul	4	N/A	4	4	4	4	4	4	4	3	N/A
Jawa Timur	UKK Imigrasi Bojonegoro	4	3	4	4	4	4	4	4	4	3	4
	ULP Banyuwangi	4	N/A	4	4	4	4	4	4	4	3	N/A
NTB	ULP Selong Lombok Timur	4	N/A	4	4	4	4	4	4	3	3	N/A

Catatan: N/A menunjukkan bahwa tidak terdapat unsur/sub indikator yang dinilai pada unit kerja nonstruktural dimaksud sehingga tidak dilakukan penilaian capaian atas unsur/sub indikator dimaksud.

Sumber: Hasil Temuan Lapangan, diolah oleh peneliti, 2019.

Berdasarkan matrik sebelumnya, terdeskripsi bahwa hampir semua indikator di setiap UPT Imigrasi memiliki nilai agregat 4 (empat) dengan nilai persepsi “baik”, meskipun demikian terdapat beberapa unit kerja nonstruktural, yang sifatnya kasuistik, mendapatkan nilai 1 (satu) dengan nilai persepsi “sangat buruk”. Nilai 1 (satu) tersebut muncul pada indikator regulasi yang bersifat eksternal dimana pada kenyataannya

memang belum terdapat MoU/PKS kerjasama dengan Pemda yang menyebabkan beban kerja dan operasional dari pembentukan UKK Imigrasi tersebut sepenuhnya menjadi tanggung jawab Direktorat Jenderal Imigrasi. Padahal dapat dipahami bahwa jika ingin membentuk Unit UKK Imigrasi maka diperlukan pula kerjasama atau inisiasi dari Pemerintah Daerah setempat untuk ikut serta atau terlibat dalam perencanaan, pelaksanaan sampai dengan *monitoring* dan evaluasi terhadap UKK Imigrasi tersebut.

Meskipun dari sisi penilaian memiliki nilai persepsi baik namun dalam implementasinya terdapat beberapa catatan yang perlu mendapat perhatian diantaranya:

1. Pada indikator regulasi, belum tersedianya regulasi yang tepat yang dapat menjadi dasar dari kedua UPT (ULP dan UKK) yang dimaksud. pembentukan ULP dan UKK sebagai unit yang melaksanakan fungsi keimigrasian, baik sebagian maupun keseluruhan perlu dipahami memiliki perbedaan. Pembentukan ULP didasarkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor: PER/18/M.PAN/2008 tentang Pedoman Organisasi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang pada dinamika pelayanan permohonan paspor pada suatu wilayah tertentu tujuannya adalah untuk memecah konsentrasi pelayanan pada salah satu Kanim tertentu yang diduga mengalami *overload* atau jumlah permohonan paspor melebihi dari kuota yang ditetapkan pada tiap Kanim. Sedangkan pembentukan UKK Imigrasi mengacu pada Peraturan Direktur Jenderal Imigrasi (Perdirjenim) Nomor IMI. 0746.01.01 Tahun 2017 tentang Prosedur Teknis Pembentukan Unit Kerja Kantor Imigrasi. Merujuk pada Pasal 1 Perdirjenim ini, Unit Kerja Kantor Imigrasi merupakan perpanjangan dari Kantor Imigrasi (Kanim) sebagai unit pelaksana teknis induk, yang ditetapkan melalui Keputusan Dirjen Imigrasi (Pasal 2). Selain itu pembentukan UKK juga didasarkan pada permohonan Pemda dan/atau pemenuhan kebutuhan pelaksanaan fungsi keimigrasian di tingkat kabupaten/kota (Pasal 3 Perdirjenim). Meskipun demikian ada potensi permasalahan dominan dari sisi regulasi yang selalu terdeskripsi pada UKK. Ada pemda yang telah siap untuk mendukung kebijakan pendekatan pelayanan keimigrasian kepada masyarakat namun ada pula yang hanya siap sebagian dalam artian pihak Pemda hanya bisa melaksanakan beberapa klausul dalam perjanjian kerjasama tersebut.
2. Pada indikator tujuan, bahwa kebijakan pembentukan ULP dan UKK di beberapa lokasi penelitian baru terpenuhi sebagian yaitu dalam hal pendekatan pelayanan

keimigrasian kepada masyarakat. Padahal jika dicermati lebih mendalam fungsi keimigrasian yang ada tidak hanya sebatas pada pelayanan keimigrasian semata tetapi ada fungsi keimigrasian lainnya. Berbicara mengenai tujuan pembentukan ULP sejatinya sudah sesuai dengan tujuan pembentukan kebijakan yakni terkait pelayanan paspor, namun berbicara mengenai tujuan pembentukan UKK dirasakan **belum sesuai** karena baru sejumlah kecil tujuan yang berhasil dicapai yaitu fungsi pelayanan keimigrasian yang meliputi pelayanan paspor bagi WNI dan sebagian pelayanan keimigrasian bagi WNA/orang asing. Sementara fungsi penegakan hukum dan keamanan negara dirasakan belum kentara karena fungsi-fungsi tersebut masih dikelola oleh Kanim induk yang memiliki wilayah kerja di masing-masing UKK Imigrasi tersebut. Sebagai catatan tambahan, dalam implementasinya, keempat fungsi keimigrasian tidak serta merta dapat dijalankan seluruhnya dikarenakan permasalahan khususnya yang berkaitan dengan tidak adanya/tidak signifikannya keberadaan orang asing pada sebagian UKK sesuai lokus penelitian. Selain itu juga terdapat catatan yang perlu diperhatikan bahwa tujuan yang dirasakan tidak hanya pada tujuan taktis (tujuan jangka pendek) semata tetapi terdapat pula tujuan jangka panjang. Jika dijabarkan secara rinci, untuk tujuan taktis (jangka pendek) baik ULP dan UKK dirasakan sudah sesuai harapan yaitu pendekatan pelayanan kepada masyarakat, sementara untuk tujuan jangka panjang baik ULP dan UKK masih sama-sama berproses untuk mencapai tujuan tersebut yakni peningkatan status menjadi kantor imigrasi.

b. *Input*

Pada dimensi *input*, terdapat 4 (empat) indikator yang menjadi pedoman peneliti dalam mengevaluasi yaitu indikator ketersediaan *Standard Operating Procedure* (SOP), indikator kecukupan Sumber Daya Manusia (SDM), indikator kecukupan Sarana dan Prasarana, dan indikator kecukupan Anggaran. Berdasarkan metode *scoring* maka dapat diketahui penilaiannya sebagai berikut:

Tabel 4. Matrik Penilaian Capaian Kebijakan Pembentukan ULP dan UKK Imigrasi Dalam Pelaksanaan Fungsi Keimigrasian Berdasarkan Dimensi *Input*

Provinsi	Unit Kerja Nonstruktural	DIMENSI INPUT									
		SOP					SDM	Sarana & Prasarana			Anggaran (Operasional)
		Pelayanan		Pengawasan Melekat		Pengawasan Keberadaan dan Aktivitas WNA/orang asing		Kondisi & Letak Gedung	Ruangan Gedung	Sarana-Prasarana Jaringan	
WNI	WNA/orang asing	WNI	WNA/orang asing								
Sumatera Utara	UKK Imigrasi Gunung Sitoli	4	1	4	1	3	2	2	2	2	4
	ULP Kualanamu	4	N/A	4	N/A	N/A	4	4	4	4	4
	UKK Imigrasi Doloksanggul	4	1	4	1	3	2	3	4	2	1
	ULP Tebing Tinggi	4	N/A	4	N/A	N/A	4	3	3	3	4
Sumatera Selatan	UKK Imigrasi Musi Rawas	4	4	4	4	3	4	4	3	4	3
DKI Jakarta	ULP Lippo Mall Puri Kembangan	4	N/A	4	N/A	N/A	4	3	3	3	3
	ULP Tubagus Angke	4	N/A	4	N/A	N/A	3	4	4	4	4
	ULP Lippo Mall Kemang	4	N/A	4	N/A	N/A	4	3	3	3	4
	ULP Pondok Pinang	4	N/A	4	N/A	N/A	4	4	4	4	4
Jawa Barat	UKK Imigrasi Cianjur	4	4	4	4	1	4	4	4	4	3
Jawa Tengah	UKK Imigrasi Brebes	4	1	4	1	1	4	4	4	4	3
	UKK Imigrasi Magelang	4	1	4	1	3	3	4	4	3	3
DIY	ULP Bantul	4	N/A	4	N/A	N/A	3	3	4	4	3
Jawa Timur	UKK Imigrasi Bojonegoro	4	4	4	4	3	3	4	4	4	3
	ULP Banyuwangi	4	N/A	4	N/A	N/A	3	4	4	4	3
NTB	ULP Selong Lombok Timur	4	N/A	4	N/A	N/A	4	4	4	4	4

Catatan: N/A menunjukkan bahwa tidak terdapat unsur/sub indikator yang dinilai pada unit kerja nonstruktural dimaksud sehingga tidak dilakukan penilaian capaian atas unsur/sub indikator dimaksud.

Sumber: Hasil Temuan Lapangan, diolah oleh peneliti, 2019.

Dari *summary* matrik sebelumnya tergambar bahwa dominasi nilai agrerat 1 (satu) dengan nilai persepsi “sangat buruk” terlihat pada indikator ketersediaan SOP pada beberapa Unit Kerja Kantor (UKK) Imigrasi karena dapat dipahami bahwa dalam pelaksanaan fungsi keimigrasian, UKK Imigrasi diwajibkan untuk melaksanakan setidaknya 2 fungsi pokok keimigrasian sehingga diperlukan sejumlah SOP pendukung lainnya dalam mendukung tugas dan fungsi bagi petugas yang berada di UKK Imigrasi. Sementara dari indikator lainnya (SDM, Sarana Prasarana dan Anggaran) memiliki nilai agregat yang beragam antara 2 (dua) dengan nilai persepsi “buruk” sampai dengan 4 (empat) dengan nilai persepsi “baik”. Dasar penilaian ketersediaan SDM, sarana-prasarana serta anggaran pada UKK Imigrasi merujuk pada nilai kecukupan masing-masing indikator dalam mendukung pelaksanaan fungsi keimigrasian yang setidaknya dapat menjamin pelaksanaan minimal atas pelayanan keimigrasian dan penegakan hukum. Meskipun demikian, tim peneliti memahami bahwa pada konteks UKK Imigrasi memang ada pihak lain yang terlibat dalam pemenuhan ketiga indikator tersebut, namun dalam mendukung pelaksanaan fungsi keimigrasian memang sudah sepatutnya ketiga indikator tersebut diharapkan menjadi prioritas pemenuhan utama oleh para pihak yang terlibat.

Secara umum indikator ketersediaan SOP, SDM, sarana-prasarana dan anggaran dipandang “sudah tersedia” dalam mendukung pelaksanaan fungsi keimigrasian. Meskipun demikian, hasil temuan lapangan menunjukkan bahwa ketersediaan, kecukupan dan “nilai” sejumlah indikator tersebut bersifat variatif dan *sui generis*.

c. Process

Berbicara mengenai dimensi *process*, terdapat 2 (dua) indikator yang dijadikan pedoman dalam melakukan evaluasi kebijakan yaitu indikator perencanaan dan indikator pelaksanaan. Berdasarkan metode *scoring* maka dapat diketahui penilaiannya sebagai berikut:

Tabel 5. Matrik Penilaian Capaian Kebijakan Pembentukan ULP dan UKK Imigrasi Dalam Pelaksanaan Fungsi Keimigrasian Berdasarkan Dimensi *Process*

Provinsi	Unit Kerja Nonstruktural	DIMENSI PROCESS			
		Perencanaan	Umum	Implementasi	
				Peran Ditjenim	Peran Pemda
Sumatera Utara	UKK Imigrasi Gunung Sitoli	3	3	3	2
	ULP Kualanamu	3	3	N/A	N/A
	UKK Imigrasi Doloksanggul	3	2	3	2
	ULP Tebing Tinggi	3	3	N/A	N/A
Sumatera Selatan	UKK Imigrasi Musi Rawas	3	3	4	4
DKI Jakarta	ULP Lippo Mall Puri Kembangan	3	3	N/A	N/A
	ULP Tubagus Angke	3	3	N/A	N/A
	ULP Lippo Mall Kemang	3	3	N/A	N/A
	ULP Pondok Pinang	3	3	N/A	N/A
Jawa Barat	UKK Imigrasi Cianjur	3	3	4	4
Jawa Tengah	UKK Imigrasi Brebes	3	3	4	3
	UKK Imigrasi Magelang	3	3	3	3
DIY	ULP Bantul	3	3	N/A	N/A
Jawa Timur	UKK Imigrasi Bojonegoro	3	3	4	4
	ULP Banyuwangi	3	3	N/A	N/A
NTB	ULP Selong Lombok Timur	3	3	N/A	N/A

Catatan: N/A menunjukkan bahwa tidak terdapat unsur/sub-indikator yang dinilai pada unit kerja nonstruktural dimaksud sehingga tidak dilakukan penilaian capaian atas unsur/sub-indikator dimaksud.

Sumber: Hasil Temuan Lapangan, diolah oleh peneliti, 2019.

Berdasarkan tabel sebelumnya dapat diketahui bahwa secara keseluruhan dimensi proses memiliki nilai persepsi “cukup” dengan nilai agregat 3 (tiga). Dari indikator perencanaan, tim peneliti mendapatkan penilaian hampir semua unit kerja nonstruktural memperoleh nilai agregat 3 (tiga) dengan nilai persepsi “cukup” karena dalam implementasinya telah sesuai dengan prosedur perencanaan yang telah ditetapkan oleh

Ditjen Imigrasi. Sementara dari sisi pelaksanaan tim peneliti juga mendapatkan nilai persepsi yang sama yaitu “cukup” dengan nilai rerata 3 (tiga). Akan tetapi terdapat beberapa UKK Imigrasi yang masih mendapatkan nilai agregat 2 (dua) dengan persepsi “buruk” dikarenakan masih terdapat kendala pada sisi pemerintah daerah setempat yang dinilai belum dapat memenuhi sejumlah kewajiban yang telah disepakati dalam perjanjian kerjasama.

Implementasinya dari sisi pelaksanaan terdapat 3 (tiga) permasalahan dalam sisi implementasi yang paling dominan yaitu: (1) Gangguan pada kesisteman yang menyebabkan tertundanya waktu penerbitan paspor; (2) Ketersediaan Sumber Daya Manusia yang menyebabkan beban kerja Kanim Induk bertambah; dan (3) Ketersediaan Sarana dan Prasarana yang menyebabkan kurangnya aksesibilitas bagi pemohon. Berpedoman pada 2 (dua) indikator yang telah dijabarkan sebelumnya, maka tim peneliti menilai bahwa permasalahan yang dominan adalah pada indikator pelaksanaan sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

d. *Product*

Berbicara mengenai dimensi *Product*, terdapat 2 (dua) indikator yang dapat melihat sejauh mana dimensi *product* dapat dijadikan pedoman dalam melakukan evaluasi kebijakan yaitu indikator dampak dan indikator hasil. Berdasarkan metode *scoring* maka dapat diketahui penilaiannya sebagai berikut:

Tabel 6. Matrik Penilaian Capaian Kebijakan Pembentukan ULP dan UKK Imigrasi Dalam Pelaksanaan Fungsi Keimigrasian Berdasarkan Dimensi *Product*

Provinsi	Unit Kerja Nonstruktural	Dampak	DIMENSI PRODUCT				
			Hasil				
			Pelayanan Keimigrasian		Pengawasan Keimigrasian		
WNI	WNA/Orang Asing	WNI (melekat)	WNA/Orang Asing (melekat)	Pengawasan Keberadaan dan Aktivitas WNA/Orang Asing			
Sumatera Utara	UKK Imigrasi Gunung Sitoli	3	4	1	4	1	3
	ULP Kualanamu	4	4	N/A	4	N/A	N/A
	UKK Imigrasi Doloksanggul	3	3	1	4	1	3
	ULP Tebing Tinggi	3	4	N/A	4	N/A	N/A
Sumatera Selatan	UKK Imigrasi Musi Rawas	4	4	3	4	3	3
DKI Jakarta	ULP Lippo Mall Puri Kembangan	3	4	N/A	4	N/A	N/A
	ULP Tubagus Angke	4	4	N/A	4	N/A	N/A
	ULP Lippo Mall Kemang	3	4	N/A	4	N/A	N/A
	ULP Pondok Pinang	4	4	N/A	4	N/A	N/A
Jawa Barat	UKK Imigrasi Cianjur	4	4	4	4	3	1
Jawa Tengah	UKK Imigrasi Brebes	4	4	1	4	1	1
	UKK Imigrasi Magelang	4	4	1	4	1	3
DIY	ULP Bantul	3	4	N/A	4	N/A	N/A
Jawa Timur	UKK Imigrasi Bojonegoro	4	4	4	4	3	3
	ULP Banyuwangi	4	4	N/A	4	N/A	N/A
NTB	ULP Selong Lombok Timur	4	4	N/A	4	N/A	N/A

Catatan: N/A menunjukkan bahwa tidak terdapat unsur/sub indikator yang dinilai pada unit kerja nonstruktural dimaksud sehingga tidak dilakukan penilaian capaian atas unsur/sub indikator dimaksud.

Sumber: Hasil Temuan Lapangan, diolah oleh peneliti, 2019.

Dari tabel sebelumnya dapat diketahui bahwa jika dilihat dari indikator dampak, rerata nilai agregat yang didapatkan adalah 4 (empat) dengan nilai persepsi “sangat baik”. Hasil penilaian yang dimaksud memiliki kesesuaian dengan analisis naratif sebelumnya karena ketika berbicara pendekatan pelayanan keimigrasian, hal yang demikian telah terasa manfaatnya langsung kepada masyarakat. Masyarakat memperoleh kemudahan baik terhadap aksesibilitas maupun pelayanan yang lebih tepat sasaran. Meskipun demikian, dampak positif yang dirasakan juga memberikan dampak negatif, meski tidak terlalu signifikan, utamanya adalah tidak terlalu berubahnya atau menurunnya jumlah permohonan paspor serta pelayanan keimigrasian bagi WNA pada kanim induk (kanim yang memiliki wilayah kerja ULP atau UKK Imigrasi dalam lokus penelitian).

Sementara pada indikator hasil, berdasarkan tabel sebelumnya, dapat diketahui bahwa penilaian positif hanya tampak pada pengawasan keimigrasian yang sifatnya melekat pada penerbitan dokumen keimigrasian bagi WNI (paspor). Adapun penilaian dalam tabel menunjukkan nilai agregat rerata 4 (empat) dengan nilai persepsi “sangat baik”, namun pada sub indikator pengawasan keimigrasian bagi WNA yang bersifat melekat sampai dengan pengawasan keberadaan dan aktivitas orang asing masih

mendapatkan nilai antara 1 (satu) dengan nilai persepsi “sangat buruk” sampai dengan 3 (tiga) dengan nilai persepsi “cukup”. Bentuk penilaian “sangat buruk” dan “cukup” ini secara eksklusif berlaku bagi UKK Imigrasi karena unit kerja nonstruktural dimaksud mengemban tidak hanya fungsi pelayanan keimigrasian bagi WNI dan orang/asing tetapi juga bentuk pengawasan melekat terhadap keduanya ditambah dengan aspek pengawasan khusus yang melingkupi keberadaan dan aktivitas WNA/orang asing. Faktor utama yang menyebabkan penilaian tersebut menjadi buruk dikarenakan faktor ketersediaan dan kecukupan sumber daya baik SDM, Sarana-Prasarana maupun Anggaran sehingga pengawasan kemigrasian yang dilakukan menjadi terbatas.

Berdasarkan analisis dengan menggunakan model evaluasi kebijakan CIPP dan metode *scoring* sebelumnya maka didapatkan hasil capaian pembentukan ULP dan UKK Imigrasi dalam pelaksanaan fungsi keimigrasian yang dapat diketahui berdasarkan tabel berikut:

Tabel 7. Matrik Model Evaluasi Kebijakan CIPP terhadap Pembentukan ULP dengan Metode *Scoring*

DIMENSI	INDIKATOR	PROVINSI								
		SUMATERA UTARA		DKI JAKARTA				DIY	JAWA TIMUR	NTB
		ULP Kualanamu	ULP Tebing Tinggi	ULP Lippo Mall Puri Kembangan	ULP Tubagus Angke	ULP Lippo Mall Kemang	ULP Pondok Pinang	ULP Bantul	ULP Banyuwangi	ULP Selong Lombok Timur
CONTEXT	Regulasi	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Visi & Misi	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Tujuan	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	Kesiapan	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.75	3.5
INPUT	SOP	4	4	4	4	4	4	4	4	4
	SDM	4	4	4	4	4	4	3	3	4
	Sarana-Prasarana	4	3	3	3	3	4	3.67	4	4
	Anggaran	4	4	3	3	4	4	3	3	4
PROCESS	Perencanaan	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	Implementasi	3	3	3	3	3	3	3	3	3
PRODUCT	Dampak	4	3	3	4	3	4	3	4	4
	Hasil	4	4	4	4	4	4	4	4	4
NILAI AGREGAT TOTAL		45.75	43.75	42.75	43.75	43.75	45.75	42.42	43.75	45.5
PERSENTASE		95.3125	91.14583333	89.0625	91.14583333	91.14583333	95.3125	88.375	91.14583333	94.79166667
CAPAIAN		Berhasil	Berhasil	Berhasil Sebagian (Mayor)	Berhasil	Berhasil	Berhasil	Berhasil Sebagian (Mayor)	Berhasil	Berhasil

Sumber: Hasil Temuan Lapangan, diolah oleh peneliti, 2019.

Berdasarkan matrik sebelumnya, dapat diketahui bahwa dari 9 (sembilan) Unit Layanan Paspur (ULP) yang diteliti, hampir semuanya mencapai capaian berhasil dengan persentase diatas 80%. Sementara jika diambil nilai rata-rata maka capaian kebijakan pembentukan ULP adalah sebesar 91.9375 % dengan kategori capaian “Berhasil”. Capaian tertinggi dapat dilihat pada ULP Kualanamu dan ULP Pondok Pinang dengan persentase capaian sebesar 95.3125 % dengan kategori capaian “Berhasil”. Sementara

capaian terendah dapat dilihat pada ULP Bantul dengan persentase capaian sebesar 88.375 % dengan kategori capaian “Berhasil Sebagian (Mayor)”.

Sementara untuk mengetahui capaian dari pembentukan Unit Kerja Kantor (UKK) Imigrasi dalam lokus penelitian dapat digambarkan berdasarkan matrik berikut:

Tabel 8. Matrik Model Evaluasi Kebijakan CIPP terhadap Pembentukan UKK Imigrasi dengan Metode *Scoring*

DIMENSI	INDIKATOR	PROVINSI						
		SUMATERA UTARA		SUMATERA SELATAN	JAWA BARAT	JAWA TENGAH		JAWA TIMUR
		UKK Gunung Sitoli	UKK Doloksanggul	UKK Musi Rawas	UKK Cianjur	UKK Brebes	UKK Magelang	UKK Bojonegoro
CONTEXT	Regulasi	2.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5	3.5
	Visi & Misi	4	4	4	4	4	4	4
	Tujuan	4	4	4	4	4	4	4
	Kesiapan	2.6	2.6	3.8	3.8	3.6	3.4	3.8
INPUT	SOP	2.6	2.67	3.8	3.4	2.2	2.6	4
	SDM	2	2	4	4	4	3	3
	Sarana-Prasarana	2	3	3.67	4	4	3.67	4
	Anggaran	4	1	3	3	3	3	3
PROCESS	Perencanaan	3	3	3	3	3	3	3
	Implementasi	2.67	2.33	3.67	3.67	3.33	3	3.67
PRODUCT	Dampak	3	3	4	4	4	4	4
	Hasil	2.4	2.4	3.4	3.2	2.2	2.6	3.6
NILAI AGREGAT TOTAL		34.77	33.5	43.84	43.57	40.83	39.77	43.57
PERSENTASE (%)		72.4375	69.79166667	91.33333333	90.77083333	85.0625	82.85416667	90.77083333
CAPAIAN		Berhasil Sebagian (Mayor)	Berhasil Sebagian (Mayor)	Berhasil	Berhasil	Berhasil Sebagian (Mayor)	Berhasil Sebagian (Mayor)	Berhasil

Sumber: Hasil Temuan Lapangan, diolah oleh peneliti, 2019.

Berdasarkan matrik sebelumnya, dapat diketahui bahwa dari 7 (tujuh) Unit Kerja Kantor (UKK) Imigrasi yang dievaluasi, 3 (tiga) UKK Imigrasi memperoleh nilai capaian “Berhasil” sementara 4 (empat) UKK Imigrasi lainnya baru mencapai “Berhasil Sebagian” sehingga jika diambil nilai rata-ratanya, persentase capaian dari UKK Imigrasi tersebut adalah sebesar 88.2886 % dengan kategori capaian “Berhasil Sebagian”. Capaian tertinggi dapat dilihat pada UKK Musi Rawas dengan persentase capaian sebesar 91.3333 % dengan kategori capaian “Berhasil”. Sementara capaian terendah dapat dilihat pada UKK Doloksanggul dengan persentase capaian sebesar 69.7916 % dengan kategori capaian “Berhasil Sebagian”.

Berpedoman pada dua tabel sebelumnya, capaian pembentukan ULP dan UKK Imigrasi dinilai berhasil meskipun demikian dari hasil penelitian teridentifikasi permasalahan dominan yang dihadapi dalam kebijakan pembentukan ULP dan UKK Imigrasi berdasarkan model evaluasi kebijakan CIPP. Berikut identifikasi permasalahan dan catatan perbaikan yang diusulkan:

Dimensi	Indikator	Permasalahan Dominan	Catatan Perbaikan
CONTEXT	Regulasi	Belum jelasnya aturan terkait tunjangan kinerja pegawai, durasi waktu “perbantuan” dan status kepegawaian bagi pegawai pemda yang diperbantukan pada UKK Imigrasi	Perbaikan maupun penambahan aturan dimaksud dalam PKS/MoU antara Pemda dengan Ditjenim
	Tujuan	-	-
	Visi & Misi	-	-
	Kesiapan	Kesiapan kesisteman berkaitan dengan gangguan pada aplikasi SIMKIM v2 (tidak sinkronnya BMS-Biometric Matching System & BPR-Billing Payment Record) yang menyebabkan tertundanya pelayanan penerbitan paspor	Perbaikan yang bersifat segera terhadap gangguan kesisteman yang berlangsung
INPUT	SOP	Belum tersedianya SOP pengamanan dan keamanan gedung, dokumen serta asset-aset vital pada ULP dan UKK Imigrasi Belum tersedianya SOP Pengawasan Keimigrasian terhadap keberadaan dan aktivitas orang asing di UKK Imigrasi	Perlu pemenuhan dan penerapan yang bersifat segera terhadap SOP dimaksud
	SDM	SDM yang belum memadai dari sisi jumlah/kuantitas pada sejumlah unit kerja nonstruktural, ketimpangan antara ketersediaan dan kebutuhan SDM menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan fungsi keimigrasian pada unit kerja nonstruktural dan bertambahnya beban kerja pada Kanim Induk	Perlu pemenuhan kebutuhan SDM Imigrasi secara mandiri berdasarkan usulan dan analisis kebutuhan dari Kanim Induk untuk dapat ditempatkan pada unit kerja non struktural yang ada baik melalui rekrutmen pegawai baru (ASN maupun PPPK) dan/atau redistribusi pegawai dari unit lain; Perlu komunikasi dan <i>follow up</i> yang lebih intens ke Pemda terkait pemenuhan klausul kewajiban penyediaan pegawai pemda untuk diperbantukan pada UKK Imigrasi
	Sarana-Prasarana	Sarana-prasarana yang belum memadai pada sejumlah unit kerja nonstruktural yang menyebabkan pelaksanaan fungsi keimigrasian berjalan tidak optimal	Perlunya aspek pemenuhan ketersediaan sarana-prasarana secara mandiri oleh Ditjenim/Kanim Induk;

			Perlu komunikasi dan <i>follow up</i> yang lebih intens ke Pemda terkait pemenuhan klausul kewajiban penyediaan sarana-prasarana penunjang pelaksanaan fungsi keimigrasian pada unit kerja non struktural yang ada
	Anggaran	(kasuistik) anggaran operasional pada beberapa UKK Imigrasi yang belum memadai*	Perlu penyusunan pos anggaran khusus untuk operasional UKK Imigrasi oleh Kanim Induk; Perlu komunikasi dan <i>follow up</i> yang lebih intens ke Pemda terkait pemenuhan klausul pemenuhan anggaran operasional bagi UKK Imigrasi
PROCESS	Perencanaan	Gangguan pada kesisteman yang menyebabkan tertundanya waktu penerbitan paspor	Perbaiki yang bersifat segera terhadap gangguan kesisteman dimaksud
		Ketersediaan Sumber Daya Manusia yang menyebabkan beban kerja Kanim Induk bertambah	Perlu pemenuhan kebutuhan SDM Imigrasi secara mandiri berdasarkan usulan dan analisis kebutuhan dari Kanim Induk untuk dapat ditempatkan pada unit kerja non struktural yang ada baik melalui rekrutmen pegawai baru (ASN maupun PPPK) dan redistribusi pegawai dari unit lain; Perlu komunikasi dan <i>follow up</i> yang lebih intens ke Pemda terkait pemenuhan klausul kewajiban penyediaan pegawai pemda untuk diperbantukan pada UKK Imigrasi
		Ketersediaan Sarana dan Prasarana yang menyebabkan belum optimalnya pelaksanaan fungsi keimigrasian*	Perlunya aspek pemenuhan ketersediaan sarana-prasarana secara mandiri oleh Ditjenim/Kanim Induk; Perlu komunikasi dan <i>follow up</i> yang lebih intens ke Pemda terkait pemenuhan klausul kewajiban penyediaan sarana-prasarana penunjang pelaksanaan fungsi keimigrasian pada unit kerja non struktural yang ada

		Belum tersedianya mekanisme <i>monitoring</i> dan evaluasi yang bersifat <i>top down</i> , belum terdapat mekanisme evaluatif berbasis penilaian capaian terhadap unit kerja nonstruktural yang ada	Perlu disusun dan direncanakan kerangka evaluasi dan <i>monitoring</i> terhadap capaian unit kerja non struktural bersama <i>stakeholder</i> terkait (bersifat <i>top down</i>); Perlu disusun kerangka standar penilaian evaluatif terhadap capaian kinerja unit kerja non struktural
	Implementasi	Khusus UKK Imigrasi, berkaitan dengan realisasi poin-poin kewajiban Pemda sesuai klausul Mou/PKS yang setidaknya meliputi penyediaan lahan dan bangunan, penyediaan sarana-prasarana pelayanan keimigrasian, anggaran operasional, penyediaan tenaga bantuan dari pemda, penyediaan mobil dan rumah dinas dan lain-lain	Perlu adanya perencanaan dan mitigasi, <i>back up plan</i> dan <i>exit strategy</i> oleh Ditjenim berkaitan dengan keberadaan kerjasama dengan pihak luar (Pemda) Perlu komunikasi dan <i>follow up</i> yang lebih intens ke Pemda terkait pemenuhan klausul kewajibannya sesuai dengan PKS/MoU yang telah disepakati. Jalur komunikasi perlu dibangun tidak hanya menghubungkan Kanim Induk dengan Pemda tetapi perlu melibatkan Kanwil dan Ditjen Imigrasi Pusat melalui saluran yang resmi dan tepat
PRODUCT	Dampak	(<i>kasuistik</i>) bertambahnya “beban kerja” dan “beban pembiayaan/anggaran” Kanim Induk	Pemenuhan kebutuhan SDM sebagaimana diuraikan pada bagian dimensi process, indikator perencanaan*
	Hasil	Khusus untuk UKK Imigrasi, pelaksanaan fungsi keimigrasian belum berjalan optimal , dengan tingkat operasional pada masing-masing UKK Imigrasi yang bervariasi. Evaluasi capaian berada pada “Berhasil Sebagian”	Mengoptimalkan pelaksanaan fungsi keimigrasian pada masing-masing UKK Imigrasi yang harus meliputi pelayanan keimigrasian baik bagi WNI maupun WNA/orang asing berikut pengawasan melekat didalamnya serta fungsi pengawasan terhadap kegiatan dan aktivitas orang asing

PENUTUP

Kesimpulan

Dapat disimpulkan bahwa capaian pembentukan Unit Layanan Paspor (ULP) dinilai berhasil dan sudah sesuai dengan tujuan kebijakan pembentukan ULP. Adapun tujuan dari kebijakan yang dimaksud adalah pendekatan pelayanan penerbitan paspor/dokumen perjalanan bagi WNI yang mana hal tersebut sejalan dengan salah satu fungsi keimigrasian yakni fungsi pelayanan keimigrasian. Sementara untuk capaian kebijakan pembentukan Unit Kerja Kantor (UKK) Imigrasi dinilai berhasil Sebagian karena belum sesuai dengan tujuan kebijakan pembentukan UKK Imigrasi. Hal tersebut disebabkan karena dalam implementasinya baru sebatas berjalan pada fungsi pelayanan keimigrasian berupa pelayanan penerbitan paspor bagi WNI secara umum dan variasi tingkat operasional pelayanan keimigrasian bagi WNA sesuai lokus penelitian. Sementara itu, untuk fungsi pengawasan keimigrasian pada UKK dinilai belum berjalan secara optimal yang disebabkan beberapa aspek yang cukup dominan utamanya pada ketersediaan sumber daya manusia serta sarana dan prasarana pendukung fungsi pengawasan keimigrasian.

Saran

maka dapat disampaikan rekomendasi kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Republik Indonesia, untuk mengarahkan Direktur Jenderal Imigrasi, sebagai berikut:

1. Melakukan perbaikan yang bersifat segera terhadap gangguan pada aplikasi SIMKIM V2 secara khusus pada *Biometric Matching System* dan *Billing Payment Record* agar pelayanan paspor secara nasional dapat kembali berjalan normal;
2. Membuat surat edaran berkenaan dengan gangguan pada aplikasi SIMKIM v2 yang menyebabkan keterlambatan proses penerbitan paspor untuk disebarluaskan dan disosialisasikan pada seluruh Kanim dan unit kerja dibawahnya agar diketahui oleh masyarakat;
3. Melakukan penguatan kedudukan ULP/UKK Imigrasi lewat revisi terbatas terhadap ORTA Imigrasi *existing* dan/atau peraturan lainnya, dan/atau peraturan teknis dibawahnya dengan secara spesifik memasukkan setidaknya nomenklatur unit kerja nonstruktural (ULP/UKK Imigrasi) berikut struktur kelembagaan, tata-cara

- pembentukan, tugas dan wewenang, pertanggungjawaban, mekanisme kontrol, sumber daya manusia, prosedur alih status, dan penganggaran;
4. Merevisi Peraturan Dirjen Imigrasi Nomor IMI-0746.OT.01.01 Tahun 2017 tentang Prosedur Teknis Pembentukan Unit Kerja Kantor Imigrasi dengan memasukkan pasal yang mengatur: (a) status kepegawaian pegawai pemerintah daerah yang diperbantukan pada UKK Imigrasi termasuk waktu perbantuan dan tunjangan kerjanya; dan (b) pembagian klasifikasi, tugas dan wewenang bagi pegawai pada UKK Imigrasi;
 5. Menyusun dan menetapkan: (a) standar baku terkait desain dan tata letak (*layout*) bangunan dan ruangan kantor ULP/UKK Imigrasi termasuk standar kelayakan minimalnya; (b) SOP pengawasan dan penindakan keimigrasian di UKK Imigrasi; dan (c) SOP keamanan dan pengamanan gedung, dokumen serta aset-aset vital pada ULP dan UKK Imigrasi;
 6. Merencanakan penilaian kebutuhan dan aspek penyediaan serta ketersediaan Sumber Daya Manusia pada Direktorat Jenderal Imigrasi termasuk aspek perencanaan mitigatif atau rencana cadangan yang dipandang perlu sebelum ULP dan UKK Imigrasi dibentuk/didirikan;
 7. Mengalokasikan penambahan jumlah pegawai imigrasi pada tiap-tiap ULP dan UKK Imigrasi sesuai permintaan resmi dari Kanim Induk agar mencapai jumlah yang ideal disesuaikan dengan beban kerja masing-masing unit kerja nonstruktural yang ada;
 8. Khusus untuk ULP Imigrasi yang bekerjasama dengan Pihak Ketiga (Mall atau Pemda setempat), perlu menegaskan dalam perjanjian kerjasama untuk menyediakan tempat yang layak atau sesuai dengan standar minimal yang ditetapkan dalam menunjang tugas dan fungsi pelayanan keimigrasian karena hal yang demikian akan menjadi salah satu indikator untuk menetapkan apakah UPT tersebut terbaik melalui Survei Indeks Kepuasan Masyarakat; dan
 9. Khusus untuk UKK Imigrasi, untuk menjamin optimalnya fungsi pengawasan keimigrasian, agar ditunjuk setidaknya-tidaknya satu orang Pejabat Imigrasi untuk ditempatkan pada tiap-tiap UKK Imigrasi. Pejabat Imigrasi yang ditunjuk tidak boleh merangkap jabatan struktural pada Kanim Induk atau UPT yang lain dan harus ditempatkan pada UKK Imigrasi dimaksud sedikitnya selama 3 bulan tanpa penggantian.

DAFTAR PUSTAKA

- Kansil, C. S. . (2002). *Pengantar Ilmu Hukum*. Balai Pustaka.
- Kusumawardhani, A. (2018). *Ditjen Imigrasi: Jumlah Pemohon Paspor Meningkat*. Bisnis.Com. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20180107/12/724007/ditjen-imigrasi-jumlah-pemohon-paspor-meningkat>
- Madaus, G. F., Scriven, M. S., & Stufflebeam, D. L. (1983). *Evaluation Models: Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Miles, B. M., & Huberman, M. (1992). *Analisis Data Kualitatif Buku Sumber Tentang Metode-Metode Baru*. UIP.
- Moleong, L. J. (2011). *Metode Penelitian Kualitatif*. PT. Rosdakarya.
- Owen, J. M. (1993). *Program Evaluation: Forms and Approaches*. Allen & Unwin Pty Ltd.
- Ratnasari, Y. (2018). *Pembuatan Paspor Tinggi, Kantor Imigrasi Perlu Ditambah*. Tirto.Id. <https://tirto.id/pembuatan-paspor-tinggi-kantor-pelayanan-imigrasi-perlu-ditambah-cC9Z>
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian, Pub. L. No. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 (2011).
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 137 Tahun 2017 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan, Pub. L. No. 137 (2017).
- Stufflebeam, D. L., & Shinkfield, A. J. (2007). *Evaluation Theory, Models & Applications*. John Wiley & Sons Inc.
- Sugiyono. (2012). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Kombinasi (Mixed Methods)*. Alfabeta.
- Sugiyono. (2013). *Metodologi Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Alfabeta.
- Suhartoyo. (2019). Implementasi Fungsi Pelayanan Publik dalam Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP). *Administrative Law & Governance Journal*, 2(1), 143–154.