

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar belakang

Implementasi ialah suatu Tindakan atau pelaksanaan yang dilakukan oleh individu atau kelompok, bertujuan untuk mencapai tujuan-tujuan dari suatu kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya. Menurut Van Horn (Tahir, 2020:55) implementasi merupakan Tindakan-tindakan yang dilakukan oleh baik individu-individu/ pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada pencapaian tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam kebijakan.

Implementasi kebijakan pada dasarnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Untuk mengimplementasikan kebijakan publik ada dua pilihan, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program atau melalui kebijakan turunan dari kebijakan publik tersebut (Mulyadi, 2018). Sementara Abidin dalam (Mulyadi 2018:58) memandang bahwa proses implementasi berkaitan dengan dua factor utama, yaitu faktor internal dan faktor eksternal. Faktor utama internal meliputi kebijakan yang akan diimplementasikan dan faktor-faktor pendukung. Sementara itu, utama eksternal meliputi kondisi lingkungan dan pihak-pihak terkait.

Pelayanan publik adalah serangkaian aktivitas yang dilakukan oleh lembaga birokrasi publik untuk memenuhi kebutuhan dari warga negara. Pelayanan publik dilakukan kelompok atau seseorang birokrasi untuk memberikan bantuan kepada Masyarakat dalam mencapai suatu tujuan tertentu, salah satu dari pelaksanaan pelayanan publik adalah bidang administrasi (Rodiyah,2021).

Kualitas pelayanan publik menjadi indikator utama dalam menilai efektivitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, mengingat pelayanan publik merupakan unsur esensial dari *good Governance*. Dalam konteks ini, pemerintah bertindak sebagai fasilitator yang bertanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan masyarakat secara optimal. Peran tersebut menempatkan pemerintah bukan sebagai entitas yang melayani kepentingannya sendiri, melainkan sebagai pelayan publik yang mengedepankan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian, tercipta tatanan sosial yang harmonis dan kondusif di berbagai aspek kehidupan bermasyarakat.

Sebagai bentuk komitmen dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang efektif, transparan, dan akuntabel melalui pemanfaatan teknologi informasi, pemerintah menetapkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 95 Tahun 2018 tentang Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE). Peraturan ini mengarahkan seluruh instansi pemerintah, termasuk dalam penyelenggaraan pelayanan publik, untuk mengintegrasikan teknologi informasi dan komunikasi secara menyeluruh guna meningkatkan efisiensi, kualitas, dan akuntabilitas pelayanan. SPBE menjadi landasan normatif dalam transformasi digital sektor pemerintahan, termasuk pelayanan keimigrasian yang dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi.

Perkembangan teknologi dan komunikasi seperti saat ini membawa kemudahan dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat. Dalam hal perpindahan manusia dari satu tempat menuju tempat lain juga menjadi semakin mudah dengan adanya perkembangan teknologi dan transportasi. Masyarakat Indonesia banyak melakukan perjalanan keluar masuk wilayah Negara Indonesia untuk melakukan kegiatan wisata, pendidikan, berkunjung keluarga maupun melakukan pekerjaan.

Keluar dan masuknya orang pada wilayah Negara Indonesia merupakan tanggung jawab dari Direktorat Jenderal Imigrasi di bawah naungan Kementerian Hukum dan HAM (Kusumawardani, 2020). Warga Negara Asing (WNA) dan Warga Negara Indonesia (WNI) yang akan bepergian masuk dan keluar dari wilayah negara harus memiliki dokumen perjalanan yang sah sebagai syarat sah melakukan perjalanan keluar masuk negara.

Salah satu syarat untuk melakukan perjalanan antar negara diperlukan dokumen identitas pemegangnya, terutama paspor. Informasi identitas yang tercatat di paspor meliputi nama, lokasi, tanggal lahir, jenis kelamin, kewarganegaraan, nomor paspor, dan masa berlaku. Menurut Undang-Undang Keimigrasian Nomor 6 Tahun 2011, Paspor ialah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada warga negara Indonesia yang hendak melakukan perjalanan antar negara dan berlaku untuk jangka waktu tertentu.

Pemenuhan kebutuhan masyarakat akan dokumen perjalanan sebagai salah satu persyaratan melakukan perjalanan merupakan salah satu bentuk dari pelayanan publik yang diberikan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi melalui Unit Pelaksana Teknis (UPT) Keimigrasian Pelayanan keimigrasian yang sudah di atur di dalam Undang-undang Nomor 6 Tahun 2011 Pasal 8 ayat 1 disebutkan bahwa setiap orang yang masuk dan keluar wilayah kedaulatan Indonesia wajib memiliki dokumen perjalanan yang sah.

Pelayanan publik merupakan tanggung jawab utama pemerintah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam era digital, pelayanan publik dituntut untuk lebih cepat, efisien, dan transparan melalui pemanfaatan teknologi informasi. Salah satu bentuk implementasi pelayanan publik berbasis digital di Indonesia

adalah melalui aplikasi M-Paspor, yang diluncurkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi sebagai inovasi dalam mempermudah pengurusan paspor.

Adanya kebutuhan masyarakat akan dokumen perjalanan untuk melakukan perjalanan, merupakan bagian dari tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Imigrasi dalam penyelenggaraan pelayanan keimigrasian. Dalam menjawab kebutuhan masyarakat tersebut, Direktorat Jenderal Imigrasi menciptakan inovasi pelayanan keimigrasian untuk memudahkan masyarakat di era perkembangan zaman seperti saat ini, banyak inovasi yang di keluarkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi untuk memudahkan pelayanan keimigrasian dengan menciptakan aplikasi- aplikasi yang diharapkan bisa membantu masyarakat dalam mendapatkan pelayanan keimigrasian, salah satu inovasi yang dikembangkan oleh Direktorat Jenderal Imigrasi yaitu meluncurkan aplikasi M-Paspor.

M-Paspor merupakan aplikasi untuk mengajukan permohonan paspor baru maupun pergantian paspor secara online. Dibentuknya aplikasi ini bertujuan untuk memudahkan pemohon dalam hal pendaftaran dan pengumpulan berkas yang sebelumnya dilakukan secara manual dengan datang ke kantor imigrasi.

Aplikasi M-Paspor memungkinkan para pemohon untuk mengakses layanan pembuatan paspor secara fleksibel di mana pun dan kapan pun. Melalui aplikasi ini, pengguna hanya perlu mengisi data pribadi, mengunggah dokumen persyaratan secara daring, serta memilih jadwal kedatangan untuk proses pelayanan berikutnya. Inovasi ini dirancang untuk mewujudkan pelayanan yang lebih transparan, cepat, dan akuntabel, sejalan dengan upaya pemerintah dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi birokrasi di era digital. Dengan adanya M-

Paspor, proses administrasi menjadi lebih praktis dan terintegrasi, sehingga dapat meminimalkan antrean serta mempercepat waktu penyelesaian layanan.

Aplikasi M-Paspor memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam mengajukan permohonan paspor secara daring, mulai dari proses pengisian data, pengunggahan dokumen, hingga penjadwalan waktu kunjungan ke kantor imigrasi. Digitalisasi layanan ini bertujuan untuk mengurangi antrean, meningkatkan akurasi dan kecepatan pelayanan, serta memberikan kenyamanan dan akses yang lebih luas bagi seluruh lapisan masyarakat. Melalui penerapan teknologi ini, proses administrasi menjadi lebih efisien, transparan, dan sesuai dengan tuntutan modernisasi pelayanan publik di era digital.

Tabel 1. 1
Perbedaan Tata Cara Permohonan Pembuatan
Paspor Secara Manual Dan Online

Aspek	Permohonan Paspor Manual	Permohonan Paspor Online (<i>M-Paspor</i>)
Prosedur Awal	Permohonan datang langsung ke kantor imigrasi	Pemohon mendaftarkan melalui aplikasi M-Paspor secara daring
Pengisian Formulir	Mengisi formulir di kantor imigrasi secara manual	Mengisi data pribadi dan mengunggah dokumen persyaratan di aplikasi
Penjadwalan Antrian	Mengantri secara langsung di kantor imigrasi	Memilih jadwal dan waktu kunjungan melalui aplikasi
Pengumpulan Dokumen	Menyerahkan dokumen asli dan fotokopi langsung di kantor	Mengunggah dokumen persyaratan secara online
Pembayaran Biaya Paspor	Melakukan pembayaran di loket atau bank setelah mendapat kode	Melakukan pembayaran secara online paling lambat 2 jam setelah jadwal diterima
Proses Verifikasi	Pemeriksaan dokumen, pengambilan foto, sidik jari, dan wawancara di kantor	Pemeriksaan dokumen asli, pengambilan foto, sidik jari, dan wawancara saat kunjungan sesuai jadwal
Waktu Pelayanan	Lama antrian dan waktu tunggu tidak terjadwal	Waktu kunjungan terjadwal sesuai pilihan

		pemohon
Pengambilan Paspor	Setelah proses selesai, pemohon mengambil paspor di kantor	Pemohon mengambil paspor di kantor sesuai jadwal

Sumber: Hasil Olahan Peneliti (2025)

Sebagai bentuk dukungan dan landasan pelaksanaan inovasi tersebut, Direktorat Jenderal Imigrasi mengeluarkan Surat Edaran Nomor IMI-UM.01.01-4166 tentang Implementasi Aplikasi Pendaftaran Antrian Permohonan Paspor Secara Online. Surat edaran ini mengatur kewajiban seluruh kantor imigrasi di Indonesia untuk menerapkan sistem antrian online yang memungkinkan pemohon paspor melakukan pendaftaran dan penjadwalan secara daring. Dengan adanya kebijakan ini, diharapkan pelayanan permohonan paspor menjadi lebih tertib efisien, dan transparan, sehingga dapat meningkatkan kualitas pelayanan publik di bidang keimigrasian.

Namun, dalam praktiknya, implementasi aplikasi M-Paspor di lapangan masih menghadapi berbagai tantangan. Beberapa keluhan masyarakat seperti kesulitan login, gangguan sistem, tidak terkirimnya kode verifikasi OTP, jadwal layanan yang selalu penuh, hingga rendahnya respons dari pihak imigrasi, menunjukkan bahwa terdapat kesenjangan antara tujuan ideal sistem dan pelaksanaannya di lapangan. Hal ini tidak hanya memengaruhi efektivitas pelayanan, tetapi juga dapat menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap sistem pelayanan publik digital. Beberapa informasi yang peneliti baca pada sosial media seperti pencarian di Twitter, komentar di Instagram, dan *review* aplikasi M-Paspor di *Apple Store* mengenai pengalaman pemohon menggunakan aplikasi tersebut, nyatanya aplikasi ini belum berjalan dengan semestinya, karena ada ketidaksesuaian antara yang direncanakan dengan kenyataan pelaksanaan,

lalu adapun penilaian atau pengaduan yang sifatnya negatif dari masyarakat melalui sosial media, mengenai:

1. Gangguan kesisteman pada aplikasi M-Paspor
2. Nomor KTP yang tidak terdeteksi
3. Status pembayaran di aplikasi M-Paspor yang tidak berubah
4. Kode verifikasi yang tidak masuk ke *e-mail*
5. Lokasi kantor imigrasi yang tidak terdeteksi sehingga tidak dapat dipilih

Dengan adanya beberapa permasalahan tersebut tentu dapat mempengaruhi kualitas yang diberikan dari aplikasi tersebut, Sehingga Banyak masyarakat mengeluhkan berbagai kendala teknis dan non-teknis dalam penggunaan aplikasi M-Paspor. Salah satu pengguna menyatakan bahwa aplikasi tersebut sering mengalami gangguan, seperti tidak bisa diakses atau tiba-tiba keluar sendiri saat digunakan. Keluhan lain datang dari pengguna yang merasa antarmuka aplikasi membingungkan dan tidak ramah bagi orang awam, sehingga membutuhkan waktu lebih lama hanya untuk memahami alur pendaftaran. Masalah teknis juga muncul saat mengunggah dokumen, beberapa pengguna menyebut bahwa sistem sering gagal memproses file yang telah diunggah, bahkan ada yang kehilangan dokumen dan harus mengulang dari awal.

Selain itu, masyarakat merasa frustrasi dengan sistem antrean yang tidak transparan, karena slot jadwal pelayanan selalu penuh dalam waktu singkat, tanpa ada kejelasan kapan slot baru akan dibuka. Tak sedikit pula yang kecewa karena minimnya respons dari pihak imigrasi, baik melalui email maupun media sosial resmi. Keluhan-keluhan ini menunjukkan bahwa meskipun M-Paspor hadir

sebagai solusi digital, pelaksanaannya di lapangan masih jauh dari harapan masyarakat.

Tabel 1. 2
Data Jumlah Pemohon Melalui Aplikasi M-Paspor

NO	TAHUN	JUMLAH PEMOHON
1	2022	5579
2	2023	9147
3	2024	8926
4	2025	10461

Sumber: Direktorat Jendral imigrasi kelas II TPI kota Lhokseumawe (2025)

Berdasarkan data dari Kantor Imigrasi Kelas II TPI Kota Lhokseumawe (2025), jumlah permohonan paspor melalui aplikasi M-Paspor menunjukkan tren peningkatan signifikan dari tahun ke tahun. Pada tahun 2022 tercatat sebanyak 5.579 permohonan, meningkat menjadi 9.147 permohonan pada 2023. Meski sempat sedikit menurun menjadi 8.926 permohonan di tahun 2024, namun hingga 22 Oktober 2025, jumlah pengguna aplikasi ini kembali meningkat tajam mencapai 10.461 permohonan.

Kenaikan jumlah pengguna ini mengindikasikan bahwa masyarakat mulai beralih dari sistem manual menuju layanan digital yang lebih praktis dan efisien. Tingginya tingkat penggunaan aplikasi menunjukkan keberhasilan awal dalam implementasi transformasi digital pelayanan publik, khususnya di bidang keimigrasian. Namun demikian, peningkatan jumlah pemohon juga diikuti oleh berbagai kendala teknis yang muncul dalam pelaksanaannya, seperti gangguan sistem, kesulitan login, dan antrean layanan yang penuh. Oleh karena itu, penting dilakukan evaluasi mendalam terhadap efektivitas dan efisiensi penggunaan

aplikasi M-Paspor, guna memastikan kualitas pelayanan publik yang optimal di Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe.

Tabel 1. 3
Data Hasil Survei Kepuasan Masyarakat

No	Tahun	Nilai rata-rata SKM
1	2022	3.94
2	2023	3.91
3	2024	3.91
4	2025(per September 2025)	3.97
	Total rata-rata	3.93

Sumber: Direktorat Jendral imigrasi kelas II TPI kota Lhokseumawe (2025)

Selain berbagai keluhan masyarakat mengenai gangguan pada aplikasi M-Paspor, data Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) juga menunjukkan bahwa tingkat kepuasan pengguna terhadap layanan keimigrasian masih belum optimal. Berdasarkan hasil Survei Kepuasan Masyarakat (SKM) di Kantor Imigrasi Kelas II TPI Lhokseumawe, diperoleh nilai rata-rata kepuasan masyarakat pada periode 2022–2025 berada di kisaran 3,91 hingga 3,97, dengan rata-rata keseluruhan sebesar 3,93.

Meskipun angka tersebut menunjukkan kategori baik, tren kepuasan yang cenderung stabil tanpa peningkatan signifikan menandakan masih adanya aspek pelayanan yang perlu diperbaiki, terutama pada layanan berbasis digital melalui aplikasi M-Paspor. Kondisi ini menegaskan pentingnya dilakukan evaluasi mendalam terhadap implementasi sistem pelayanan publik berbasis online, guna memastikan bahwa inovasi digital benar-benar mampu meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan kepuasan masyarakat di Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe.

Hal ini tergambar dari berbagai ulasan negatif yang tersebar di media sosial dan platform digital.

Gambar 1. 1
Ulasan Rating Negatif dari Aplikasi M-Paspor



Sumber: Aplikasi Layanan M- Paspor Online Direktorat Jendral Imigrasi (2025)

Berdasarkan gambar di atas memperlihatkan adanya keluhan dari sebagian pengguna terhadap kinerja aplikasi. Berdasarkan ulasan yang diberikan, tampak bahwa masyarakat masih mengalami kendala teknis seperti kesulitan mengakses sistem, aplikasi yang sering error, hingga proses pendaftaran antrean yang tidak berjalan lancar. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun aplikasi M-Paspor telah diluncurkan untuk mempermudah layanan publik, namun dalam

praktiknya masih terdapat kelemahan pada aspek teknis dan operasional. Menurut penulis, fenomena ini menggambarkan bahwa implementasi aplikasi M-Paspor belum sepenuhnya efektif, karena tujuan utama digitalisasi layanan publik adalah untuk menghadirkan pelayanan yang lebih mudah, cepat, dan efisien. Ulasan negatif yang muncul dapat dijadikan indikator penting dalam evaluasi kebijakan, khususnya untuk menilai kepuasan masyarakat sebagai pengguna utama layanan. Oleh sebab itu, ulasan tersebut perlu diperhatikan oleh pihak terkait agar menjadi bahan perbaikan dalam pengembangan aplikasi ke depannya.

Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe sebagai salah satu instansi pelaksana sistem ini menjadi lokus yang penting untuk dikaji, mengingat tingginya permintaan layanan paspor dan pentingnya peran strategis kota ini sebagai wilayah mobilitas tinggi. Oleh karena itu, perlu dilakukan evaluasi secara menyeluruh terhadap implementasi sistem pelayanan publik berbasis online di kantor tersebut, terutama dari segi efektivitas, efisiensi, serta respons masyarakat terhadap kualitas layanan yang diberikan.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul **“Evaluasi Implementasi Sistem Pelayanan Publik Berbasis M-Paspor di Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana efektivitas dan efisiensi pelayanan publik setelah diterapkannya sistem berbasis online di Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe?

2. Outcome dan Dampak terhadap kualitas dan kemudahan layanan online yang disediakan oleh Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe?

1.3 Fokus Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, Untuk menghindari adanya kesalahan dan kerancuan dalam penelitian ini, maka penelitian ini difokuskan pada evaluasi implementasi sistem pelayanan publik berbasis online melalui aplikasi M-Paspor di Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe. Fokus utama penelitian ini meliputi:

1. Efektifitas dan efesiensi pelayanan publik setelah diterapkannya sistem berbasis online di Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe.
2. Outcome dan dampak terhadap kualitas dan kemudahan layanan online yang disediakan oleh Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe.

1.4 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk mengetahui efektifitas dan efesiensi pelayanan publik setelah diterapkannya sistem berbasis online di Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe.
2. Untuk mengetahui Outcome dan Dampak terhadap kualitas dan kemudahan layanan online yang disediakan oleh Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang administrasi publik,

khususnya terkait implementasi sistem pelayanan publik berbasis digital di instansi pemerintah. Hasil penelitian ini dapat menjadi referensi dan bahan kajian bagi peneliti lain yang ingin mengkaji evaluasi sistem pelayanan publik berbasis online, seperti aplikasi M-Paspor.

2. Manfaat praktis

- a) Bagi Kantor Imigrasi Kota Lhokseumawe, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan evaluasi dan masukan dalam upaya meningkatkan kualitas pelayanan publik, terutama dalam mengidentifikasi kendala serta merumuskan solusi yang tepat untuk perbaikan sistem pelayanan online.
- b) Bagi masyarakat pengguna layanan, penelitian ini memberikan informasi mengenai kelebihan dan kekurangan aplikasi M-Paspor, sehingga masyarakat dapat lebih memahami proses pelayanan dan menyesuaikan harapan terhadap pelayanan publik berbasis digital.