



MASA BERLAKU
PASPOR
10 TAHUN DI INDONESIA:
RISIKO DAN UPAYA MITIGASI BAGI
DIREKTORAT JENDERAL IMIGRASI

Tony Yuri Rahmanto, dkk.



BALITBANGKUMHAM Press

**MASA BERLAKU PASPOR
10 TAHUN DI INDONESIA:
RISIKO DAN UPAYA MITIGASI
BAGI DIREKTORAT JENDERAL
IMIGRASI**

**UNDANG-UNDANG REPUBLIK INDONESIA NOMOR 28 TAHUN 2014
TENTANG HAK CIPTA**

Pasal 1

- (1) Hak Cipta adalah hak eksklusif pencipta yang timbul secara otomatis berdasarkan prinsip deklaratif setelah suatu ciptaan diwujudkan dalam bentuk nyata tanpa mengurangi pembatasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 13

- (1) Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
- (2) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
- (3) Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (4) Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**MASA BERLAKU PASPOR
10 TAHUN DI INDONESIA:
RISIKO DAN UPAYA MITIGASI
BAGI DIREKTORAT JENDERAL
IMIGRASI**

Tony Yuri Rahmanto, dkk.

BALITBANGKUMHAM Press

@ 2021 Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM
Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia

MASA BERLAKU PASPOR 10 TAHUN DI INDONESIA:
RISIKO DAN UPAYA MITIGASI BAGI DIREKTORAT JENDERAL
IMIGRASI

Penulis : Tony Yuri Rahmanto, Penny Naluria Utami,
Haryono Agus Setiawan, Achmad Fathony,
Ai Solihah, Amin Salasa, Yani Rachmawati
Editor : Insan Firdaus, S.H., M.H.
Reviewer : Ridwan Arifin, S.S, M.Hum., M.PA.
Layout : Yulius Purnomo
Dicetak Oleh : Percetakan Pohon Cahaya
ISBN : 978-623-6958-53-7
Cetakan Pertama: Desember 2021

Diterbitkan oleh:



BALITBANGKUMHAM Press (Anggota IKAPI)

Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan

Website: www.balitbangham.go.id

Telp: (021) 252 5015, ext. 512/514

E-mail: balitbangkumhampress@gmail.com

SAMBUTAN

Salam Pembaruan!

Kebijakan penerapan paspor di beberapa negara sangat bervariasi sesuai dengan kepentingan nasional masing-masing negara. Dalam praktik internasional, banyak negara yang masih menerapkan masa berlaku paspor biasa selama 5 tahun meskipun di beberapa negara termasuk negara-negara maju telah menerapkan masa berlaku selama 10 tahun dengan alasan efisiensi ketika dilakukan pergantian saat halaman paspor masih cukup banyak. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melakukan inovasi memperpanjang masa berlaku paspor biasa menjadi paling lama 10 tahun merespon migrasi global yang bergerak dinamis dengan menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 51 Tahun 2020. Hal ini bertujuan meningkatkan pelayanan diantaranya mengurangi jumlah antrean yang selama ini dikeluhkan. Meski demikian, dalam derajat tertentu, potensi akan terjadinya masalah masih dirasakan oleh para pelaksana kebijakan di lapangan.

Masa berlaku paspor yang lebih lama tidak serta merta memberikan jaminan kepuasan masyarakat atas pelayanan publik keimigrasian yang diberikan, terlebih secara mendasar ada sejumlah

isu krusial yang perlu menjadi perhatian seperti kekhawatiran terhadap data kependudukan para pemohon dalam 10 tahun yang cenderung berubah, berbagai masalah transnasional seperti kerawanan Paspor RI yang dipergunakan Orang Asing, Pekerja Migran Indonesia (PMI) melakukan pekerjaan illegal/*non procedural* di luar negeri sehingga rentan menjadi korban Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO), atau korban kejahatan terorganisasi transnasional lainnya.

Buku ini diharapkan dapat memberikan referensi, serta masukan kepada pemangku kepentingan tentang bagaimana analisis risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor biasa paling lama 10 tahun. Terima kasih kepada seluruh pihak yang telah mendukung dengan berpartisipasi dan berkontribusi sejak awal hingga tersusunnya buku ini, semoga dapat bermanfaat bagi seluruh pihak.

Jakarta, 15 Desember 2021

Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan
Hukum dan Hak Asasi Manusia,



A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sri Puguh Budi Utami', written in a cursive style.

Dr. Sri Puguh Budi Utami

KATA PENGANTAR

Segala puji serta syukur kami panjatkan ke hadirat Allah Tuhan Yang Maha Esa, karena dengan rahmat dan karunia-Nyalah, karya tulis ilmiah dengan judul *Masa Berlaku Paspor 10 Tahun di Indonesia: Risiko dan Upaya Mitigasi bagi Direktorat Jenderal Imigrasi* dapat diselesaikan oleh Tim Peneliti.

Pada tahun 2021, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM melakukan kegiatan penelitian yang didasarkan dari informasi Direktorat Jenderal Imigrasi untuk memberikan masukan terhadap kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun dalam sudut pandang ilmiah. Oleh karenanya, penelitian ini disusun sebagai salah satu rujukan empiris dalam memberikan rekomendasi terhadap risiko-risiko yang terjadi terhadap kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun di Indonesia. Topik dan uraian pada karya tulis ilmiah ini, dalam kacamata kebijakan publik dapat dikatakan sebagai kajian yang berbasis *evidence-based policy analysis* di mana pembuat kebijakan (*policymaker*) berupaya untuk melakukan identifikasi terhadap isu-isu kebijakan (*policy identification*) yang dilakukan secara *bottom up* dan didasarkan atas data-data empirik yang *valid* di lapangan.

Dengan menggunakan pola penelitian berbasis perspektif empiris yakni dengan berfokus pada pandangan responden atau informan, penelitian ini telah memetakan beberapa persoalan mendasar yang terjadi di tataran implementasi kebijakan masa berlaku paspor tentunya dari kacamata keimigrasian. Beberapa risiko kebijakan yang diberikan oleh informan yang telah diklasifikasikan serta dukungan data sekunder dari para *stakeholder* terkait diharapkan dapat menjadi *starting point* dalam melakukan tindak lanjut penelitian strategis berikutnya dalam ruang lingkup validitas (masa berlaku) paspor di Indonesia.

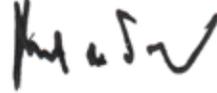
Kami mengucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah berkontribusi untuk membantu tersusunnya buku ini. Kami menyadari bahwa substansi dari buku ini masih memiliki banyak kekurangan. Oleh karena itu, Tim Peneliti juga menerima saran dan masukan dari berbagai pihak yang kiranya guna sempurnanya buku ini dan juga dalam kegiatan yang akan datang.

Pada akhirnya, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Kepala Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM R.I. yang telah memberikan kepercayaan kepada tim untuk melaksanakan kegiatan penelitian dan penyusunan karya tulis ilmiah dalam bentuk buku ini. Semoga buku ini memberikan manfaat bagi semua yang berkepentingan.

Jakarta, November 2021

Kepala Pusat Penelitian dan Pengembangan

Hak Asasi Manusia,



T. Daniel L. Tobing

NIP. 19621230 198803 1 001

PRAKATA PENULIS

Assalamu'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh.

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT - Tuhan Yang Maha Esa atas terselesaikannya buku ini dan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah berkontribusi dan berperan sejak awal sampai dengan tersusunnya buku ini. Penulisan buku ini bertujuan untuk berkontribusi terhadap pemahaman konseptual tentang risiko kebijakan masa berlaku paspor di Indonesia. Secara khusus, konsep dan teori tentang fungsi keimigrasian nasional saat ini masih cenderung difokuskan pada pelaksanaan fungsi pelayanan. Padahal, dengan segala bentuk pemanfaatan teknologi dan tipologi kejahatan yang dinamis menuntut adanya pengembangan terhadap konsep pelayanan keimigrasian yang juga perlu difokuskan pada fungsi pengawasan dikarenakan masa berlaku terhadap paspor nantinya akan lebih lama menjadi 10 (sepuluh) tahun dan potensi penyalahgunaan terhadap dokumen tersebut dimungkinkan terjadi.

Sesuai dengan judulnya maka substansi yang menjadi ruang lingkup buku ini pada hakikatnya meliputi fungsi pelayanan terhadap

dokumen paspor subjek dari dokumen paspor, dan kebijakan yang menjadi dasar dari pelaksanaan masa berlaku paspor.

Adapun persoalan yang dikaji menyangkut hal-hal yang bersifat praktis atau terkait dengan bagaimana proses kebijakan masa berlaku paspor saat ini terhadap tugas dan fungsi pelayanan keimigrasian oleh petugas imigrasi apakah terdapat kendala di lapangannya serta bagaimana jika masa berlaku diperpanjang menjadi 10 tahun. Oleh karenanya, buku ini juga menawarkan upaya mitigasi terhadap risiko yang berpotensi menjadi penghambat dalam menghadapi kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun. Upaya yang dimaksud mudah-mudahan menjadi bahan ulasan dan sumber pemikiran kritis yang dapat dinikmati oleh para pembaca yang berminat mengetahui lebih jauh relasi antara tugas dan fungsi keimigrasian terhadap kebijakan masa berlaku paspor di Indonesia.

Penulis menyadari segala kekurangannya yang ada dan berharap buku ini dapat menambah wawasan dan dengan demikian memberikan manfaat bagi para pembacanya. Akhirnya semua penilaian diserahkan kepada pembaca sehingga kritik dan saran untuk penyempurnaan buku ini sangat diharapkan.

Wassalamu'alaikum Warahmatullah Wabarakatuh.

Jakarta, November 2021

Tim Penulis

Daftar Isi

SAMBUTAN	v
KATA PENGANTAR.....	vii
PRAKATA PENULIS.....	ix
DAFTAR GAMBAR	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv
BAB I KEBUTUHAN PASPOR BAGI MASYARAKAT DUNIA	1
A. Paspor dan Tujuan Penggunaannya.....	1
B. Kebijakan berbagai Negara terhadap Masa Berlaku Paspor	5
C. Keterkaitan Paspor dengan Tugas dan Fungsi Direktorat Jenderal Imigrasi	7
D. Potensi Masalah Aktual tentang Kebijakan Masa Berlaku Paspor di Indonesia	9
BAB II METODE ANALISIS KEBIJAKAN MASA BERLAKU PASPOR MELALUI PENDEKATAN KEBIJAKAN PUBLIK	15
A. Analisis Kebijakan Masa Berlaku Paspor melalui Pendekatan Kebijakan Publik	15

B. Analisis Risiko sebagai Langkah Melihat Risiko dan Mitigasi terhadap Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 Tahun di Indonesia	22
BAB III KONDISI AKTUAL RISIKO DAN MITIGASI BEBERAPA UPT IMIGRASI DI INDONESIA.....	39
A. Risiko Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 tahun	42
B. Penerapan Mitigasi Risiko Kebijakan Masa Berlaku Paspor 5 Tahun dan Paling Lama 10 Tahun	69
BAB IV STRATEGI MITIGASI DALAM PENANGANAN RISIKO KEBIJAKAN MASA BERLAKU PASPOR DI INDONESIA.....	75
A. Upaya Mitigasi terhadap Risiko Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 Tahun.....	75
g. Penerapan Mitigasi terhadap Aturan Teknis Pelaksana PP Nomor 51 Tahun 2020.....	92
 DAFTAR PUSTAKA.....	 97
GLOSARIUM.....	101
INDEX	107
BIODATA PENULIS.....	109

Daftar Gambar

Gambar 2.1. Model Dasar Proses Kebijakan	24
Gambar 2.2. Posisi Analisis Risiko dalam Manajemen Risiko.	29
Gambar 2.3. Risk Mitigation	31
Gambar 4.1. Pendapat Pemohon Paspor terhadap Kenaikan Tarif atau Biaya Pembuatan Paspor dengan Masa Berlaku Paspor menjadi 10 Tahun	83
Gambar 4.2. Pendapat Pemohon Paspor terhadap Pilihan Jenis Paspor yang disesuaikan dengan kebutuhan dan daya beli.....	84
Gambar 4.3. Proses Mitigasi dalam Penyusunan Kebijakan Publik	91

Daftar Tabel

Tabel 2.1. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Analisis Kebijakan (Modifikasi Model Smith and Larimer, 2009)	27
Tabel 2.2. Peta Risiko	35
Tabel 2.3. Kemungkinan terjadinya risiko.....	35
Tabel 2.4. Dampak dari risiko	36
Tabel 2.5. Pembobotan Risiko.....	37
Tabel 3.1. Data Penerbitan Paspor Per Provinsi Tahun 2016 - 2020	42
Tabel 3.2. Rerata Risiko yang Teridentifikasi Terhadap Kebijakan Masa Berlaku Paspor 5 Tahun	46
Tabel 3.3. Rerata Risiko yang Teridentifikasi Terhadap Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 Tahun.....	49
Tabel 4.1. Frekuensi dan Prosentase Risiko Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 Tahun.....	76
Tabel 4.2. Model Penerapan Mitigasi Terhadap Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2020.....	94

BAB I

KEBUTUHAN PASPOR BAGI MASYARAKAT DUNIA

A. Paspor dan Tujuan Penggunaannya

Dalam beberapa tahun terakhir sebelum munculnya pandemi Covid-19, perkembangan masyarakat global untuk berpindah tempat dari satu negara ke negara lain mengalami peningkatan yang signifikan. Arus globalisasi dalam beberapa tahun terakhir juga mengalami pergerakan yang cepat dan dinamis sejalan dengan beberapa kebijakan di setiap negara yang mendorong negara lain untuk berinvestasi di negaranya. Hal tersebut menyebabkan masyarakat berkeinginan untuk melakukan migrasi. *International Organization for Migration (IOM)* menyatakan bahwa migrasi menyentuh semua negara dan orang di era globalisasi yang semakin pesat karena berkelindan dengan geopolitik, perdagangan, pertukaran budaya, memberikan peluang bagi negara, bisnis, dan masyarakat untuk memperoleh manfaat yang luar biasa.¹ Lebih lanjut, disampaikan

1 International Organization for Migration, "Tren Migrasi Global," *Indonesia.Iom.Int*, last modified 2018, accessed January 13, 2021, <https://indonesia.iom.int/id/tren-migrasi-global>.

bahwa migrasi membantu kehidupan masyarakat di negara asal dan tujuan serta telah menawarkan kesempatan untuk jutaan orang di seluruh dunia berusaha untuk mendapatkan kehidupan yang aman dan bermakna di luar negeri.²

Berdasarkan *Global Migration Indicators* tahun 2018 dapat diketahui bahwa terdapat 258 juta migran internasional dengan penjabaran 150,3 juta pekerja migran, 124,8 juta wanita, 36,1 juta anak-anak, 25,4 juta pengungsi yang terdaftar, dan 4,8 juta pelajar internasional.³ Sementara pada tahun 2020 jumlah migran internasional kembali tumbuh dengan pesat selama dua dekade terakhir.⁴ Diperkirakan jumlah orang yang tinggal di luar negara asalnya mencapai 281 juta pada tahun 2020, kira-kira sama dengan jumlah seluruh penduduk Indonesia, negara terpadat keempat di dunia.⁵ Sebagian besar peningkatan ini disebabkan oleh tenaga kerja atau migrasi keluarga serta krisis kemanusiaan di banyak bagian dunia, dengan peningkatan jumlah pengungsi dan pencari suaka sebesar 17 juta antara tahun 2000 dan 2020. Pada tahun 2020, jumlah orang yang mengungsi secara paksa melintasi perbatasan internasional di seluruh dunia mencapai 34 juta, dua kali lipat daripada tahun 2000.⁶ Pada tahun 2020, hampir 177 juta migran internasional secara global berasal dari negara berpenghasilan menengah, setara dengan hampir 63 persen dari total.⁷ Dari jumlah tersebut, hampir 90 juta lahir di negara berpenghasilan menengah ke bawah dan 88 juta di

2 *Ibid.*

3 International Organization for Migration, *GLOBAL MIGRATION INDICATORS 2018* (Berlin: Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) International Organization for Migration, 2018), www.iom.int. hlm. 9.

4 Population Division United Nations Department of Economic and Social Affairs, *International Migration 2020 Highlight, United Nations* (New York, 2020). hlm. 1.

5 *Ibid.*

6 *Ibid.*

7 *Ibid.*

negara berpenghasilan menengah ke atas. Sekitar 37 juta migran internasional, atau sekitar 13 persen dari total, berasal dari negara berpenghasilan rendah. Meskipun jumlah migran yang berasal dari negara-negara berpenghasilan rendah tetap kecil dibandingkan dengan kelompok berpenghasilan rendah, jumlah ini tumbuh pesat antara tahun 2000 dan 2020.⁸

Pesatnya perkembangan migrasi internasional semakin menyebabkan penggunaan salah satu dokumen perjalanan yang berisi identitas diri atau yang biasa kita kenal dengan paspor menjadi meningkat. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), paspor dipahami sebagai surat keterangan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk seorang warga negara yang akan mengadakan perjalanan ke luar negeri. Sedangkan, Pasal 1 angka 16 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian (UU Keimigrasian) menyebutkan bahwa “Paspor adalah dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada warga negara Indonesia untuk melakukan perjalanan antarnegara yang berlaku selama jangka waktu tertentu”.⁹

Paspor di Indonesia terbagi atas tiga jenis berdasarkan UU Keimigrasian yaitu paspor biasa, diplomatik, dan paspor dinas. Berdasarkan Pasal 26 ayat (1) UU Keimigrasian menyatakan bahwa “Paspor biasa diterbitkan untuk warga negara Indonesia”.¹⁰ Pasal 26 ayat (2) lebih rinci menjelaskan bahwa “Paspor Biasa sebagaimana dimaksud ayat (1) diterbitkan oleh Menteri atau Pejabat Imigrasi yang ditunjuk”.¹¹ Sementara untuk Paspor Diplomatik dan Paspor Dinas, berdasarkan Pasal 25 ayat (1) dan (2) UU Keimigrasian dinyatakan

8 *Ibid.*

9 Republik Indonesia, Pasal 1 angka 16 *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian* (Republik Indonesia, 2011).

10 *Ibid.* Pasal 26 ayat (1).

11 *Ibid.* Pasal 26 ayat (2).

bahwa:¹²

- (1) Paspor Diplomatik diterbitkan bagi Warga Negara Indonesia yang akan melakukan perjalanan keluar wilayah Indonesia dalam rangka penempatan atau perjalanan tugas yang bersifat diplomatik;
- (2) Paspor Dinas diterbitkan bagi Warga Negara Indonesia yang akan melakukan perjalanan keluar wilayah Indonesia dalam rangka penempatan atau perjalanan dinas yang tidak bersifat diplomatik;

Secara lebih rinci, berdasarkan Pasal 25 ayat (3) UU Keimigrasian disebutkan bahwa Paspor Diplomatik dan Paspor Dinas sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) diterbitkan oleh Menteri Luar Negeri.¹³ Selanjutnya untuk pengaturan terhadap penggunaan paspor tertuang dalam Pasal 30 UU Keimigrasian yang menyatakan bahwa “Setiap warga negara Indonesia hanya diperbolehkan memegang 1 (satu) Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yang sejenis atas namanya sendiri yang masih berlaku”.¹⁴

Melihat terdapat berbagai jenis paspor di Indonesia, dapat dipahami bahwa tujuan penggunaan paspor adalah sebagai dokumen persyaratan untuk bepergian ke luar negeri. Namun sebenarnya ada hal yang lebih spesifik lagi yaitu bahwa paspor berfungsi untuk menunjukkan status kewarganegaraan seseorang. Artinya, paspor dapat menjadi seperti kartu identitas ketika seseorang akan bepergian ke luar negeri. Selain itu, apabila seseorang mengalami kendala atau permasalahan di luar negeri, paspor juga dapat menjadi salah satu dokumen pendukung di suatu negara dalam mengatasi permasalahan.

12 *Ibid.* Pasal 25 ayat (1) dan ayat (2).

13 *Ibid.* Pasal 25 ayat (3).

14 *Ibid.* Pasal 30.

Iman Santoso menyatakan bahwa paspor biasanya memuat identitas pemegangnya serta negara yang mengeluarkannya sehingga negara yang mengeluarkan paspor wajib memberi perlindungan hukum dimana pun pemegang paspor itu berada.¹⁵

B. Kebijakan berbagai Negara terhadap Masa Berlaku Paspor

Sejumlah negara bersaing untuk memperbaiki kebijakan migrasi. Salah satu kebijakan yang diatur adalah mengenai masa berlaku paspor (validitas paspor).

Validitas paspor merupakan masa berlaku paspor yang dapat digunakan untuk perjalanan ke negara lain atau sebagai bentuk identifikasi sah di dalam dan luar negeri sebelum tanggal itu berakhir. Secara umum, banyak negara yang telah memberlakukan masa berlaku paspor 10 tahun untuk orang dewasa. Beberapa negara yang menerapkan kebijakan tersebut adalah Albania, Aljazair, Andora, Angola, Antigua dan Barbuda, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaijan, Bahama, Barbados, Belarusia, Belize, Bosnia-Herzegovina, Botswana, Kamboja, Kanada, China, Kolombia, Siprus, Republik Ceko, Denmark, Fiji, Prancis, Gabon, Georgia, Jerman, Hungaria, India, Iran, Israel, Italia, Jamaika, dan Jepang. Selain itu juga Laos, Meksiko, Nepal, Belanda, Norwegia, Pakistan, Korsel, Moldova, Rusia, Afrika Selatan, Spanyol, Sri Lanka, Swiss, Timor Leste, Turki, AS, Inggris, Vatikan, Vietnam, Brasil, Selandia Baru, dan Filipina.¹⁶ Meskipun demikian, terdapat sejumlah negara yang mengizinkan pemohon

15 Iman Santoso, *Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi dan Ketahanan Nasional* (Jakarta: UI Press, 2004), hlm. 16.

16 Koran Sindo, "Masa Berlaku Paspor Diusulkan 10 Tahun, Ini Alasannya," *Sindonews.Com*, last modified 2018, accessed January 13, 2021, <https://nasional.sindonews.com/berita/1309551/15/masa-berlaku-paspor-diusulkan-10-tahun-ini-alasannya?showpage=all>.

paspor untuk memilih sendiri masa berlaku paspornya, biasanya 5 atau 10 tahun seperti di Kanada, Hungaria, Jepang, Meksiko, Rusia, dan Korea Selatan (Korsel). Untuk Meksiko, pemohon paspor dapat memilih periode antara 3, 6, atau 10 tahun. Bahkan ada negara yang mengeluarkan paspor dengan periode validitas lebih lama untuk warga lanjut usia, seperti Spanyol yang mengeluarkan paspor untuk warga berusia di atas 70 tahun dengan masa berlaku tanpa batas.¹⁷

Berkaca pada perkembangan dinamis beberapa negara sebelumnya, kebijakan mengenai validitas paspor tersebut mendapat respon dari pemerintah Indonesia. Pada bulan September 2020, Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 51 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Salah satu perubahannya tertuang dalam ketentuan Pasal 51 ayat (1) yang diubah menjadi “(1) Masa berlaku Paspor biasa paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak tanggal diterbitkan”. Berkenaan dengan hal ini, Kepala Bagian Humas Direktorat Jenderal (Ditjen) Imigrasi periode 2018, Agung Sampurno menyatakan “dalam perkembangan global tren masa berlaku paspor lebih dari 5 tahun sudah banyak dipraktikkan oleh sejumlah negara. Salah satu alasannya adalah meningkatnya lalu lintas orang ke luar negeri”.¹⁸ Lebih lanjut dijelaskan bahwa berdasarkan data dari Ditjen Imigrasi, jumlah orang Indonesia yang bepergian ke luar negeri mencapai 8,4 juta orang pada 2015. Kemudian, angka tersebut naik menjadi 9,3 juta orang pada tahun 2017. Data tersebut juga didukung fakta tren meningkatnya pengajuan paspor oleh warga negara

17 *Ibid.*

18 Sakina Rakhma Diah Setiawan, “Imigrasi Kaji Penambahan Masa Berlaku Paspor Jadi 10 Tahun,” *Kompas.Com*, last modified 2018, accessed January 13, 2021, <https://nasional.kompas.com/read/2018/05/25/11514251/imigrasi-kaji-penambahan-masa-berlaku-paspor-jadi-10-tahun>.

Indonesia (WNI).¹⁹ Selain peningkatan tren lalu lintas orang ke luar negeri, alasan lainnya adalah terkait perlindungan terhadap warga negaranya yang bekerja di luar negeri. Seperti yang disampaikan oleh Agung Sampurno, “Filipina menerapkan opsi masa berlaku paspor 5 tahun dan 10 tahun, karena mempertimbangkan perlindungan terhadap warga negaranya yang bekerja di luar negeri”. Filipina merupakan negara terbesar di dunia untuk pengiriman tenaga kerja ke luar negeri, adapun Indonesia berada di peringkat kedua.²⁰

Namun, Kepala Bagian Humas Direktorat Jenderal Imigrasi saat ini, Arvin Gumilang menyatakan bahwa “Memang betul, saat ini sudah terbit Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 51 Tahun 2020 yang mengatur masa berlaku paspor biasa paling lama 10 tahun, namun penerapan kebijakan baru tersebut masih menunggu peraturan pelaksanaannya, sehingga saat ini belum berlaku”.

C. Keterkaitan Paspor dengan Tugas dan Fungsi Direktorat Jenderal Imigrasi

Ditjen Imigrasi adalah unsur pelaksana tugas dan fungsi Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di bidang keimigrasian. Sedangkan fungsi keimigrasian adalah bagian dari urusan pemerintahan negara dalam memberikan pelayanan keimigrasian, penegakan hukum, keamanan negara, dan fasilitator pembangunan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, dapat dipahami bahwa dengan adanya kebijakan tersebut, Ditjen Imigrasi menjadi salah satu garda terdepan dalam menjaga kedaulatan negara. Hal tersebut tertuang dalam Pasal 1 angka 1 UU Keimigrasian yang menyatakan bahwa keimigrasian adalah hal ihwal lalu lintas orang yang masuk dan

19 *Ibid.*

20 *Ibid.*

keluar wilayah Indonesia serta pengawasannya dalam rangka menjaga kedaulatan negara.

Berkenaan dengan paspor, dapat dipahami bahwa proses penerbitan hingga proses pengawasan terhadap dokumen tersebut rupanya menjadi tugas dari Direktorat Jenderal Imigrasi karena Ditjen Imigrasi memiliki salah satu fungsi diantaranya fungsi pelayanan keimigrasian. Fungsi pelayanan keimigrasian yang dimaksud diaktualisasikan melalui beberapa kegiatan yang salah satunya adalah pelayanan penerbitan dokumen perjalanan, yaitu Paspor dan Surat Perjalanan Laksana Paspor (SPLP). Pelaksanaan pelayanan penerbitan Paspor dan SPLP diatur secara berjenjang mulai dari UU Keimigrasian sampai pada peraturan teknisnya dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 8 tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor. Sementara itu dari sudut pandang penegakan hukum yang meliputi pengawasan dan penindakan, dapat dilihat pada kewenangan lain yang dimiliki oleh Ditjen Imigrasi seperti melakukan penarikan atau pencabutan paspor biasa, SPLP, dan surat perjalanan lintas batas atau pas lintas batas yang telah dikeluarkan.

Perkembangan yang muncul mengenai paspor dalam lima tahun terakhir menunjukkan pola yang sangat dinamis. Sebagai salah satu sektor pelayanan publik utama dari Direktorat Jenderal Imigrasi, berbagai inovasi terbaru mengenai pelayanan paspor mendapat banyak respons dan apresiasi dari masyarakat, seperti aplikasi antrean paspor di aplikasi berbasis android, pelayanan paspor simpatik dan kemudahan persyaratan penggantian paspor RI.²¹

21 Reza Rihsyah Abdullah, "Urgensi dan Inovasi Dalam Pembaharuan Peraturan Teknis Mengenai Paspor Biasa," *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 1 (2019): 51-68. Hlm. 52.

Iman Santoso mengemukakan “era globalisasi yang sering diasumsikan sebagai universalisme tanpa batas menyebabkan setiap orang dapat berinteraksi satu sama lain secara cepat dan mudah meski berbeda tempat dan negara, seiring kemajuan teknologi transportasi. Situasi ini dapat berimplikasi pada pergerakan manusia yang melintas batas antar negara secara mudah sehingga keterbukaan akses dan kemudahan inilah yang menjadikan paspor sebagai sebuah kebutuhan dasar bagi warga negara Indonesia yang ingin melakukan perlintasan ke luar negeri”.²²

D. Potensi Masalah Aktual tentang Kebijakan Masa Berlaku Paspor di Indonesia

Meski belum diberlakukan, beberapa pengamat di Indonesia berpendapat bahwa kebijakan validitas dapat memberikan dampak positif. Seperti yang disampaikan Anggota Ombudsman, Adrianus Eliasta Meliala, “pemberlakuan paspor lebih dari 5 tahun akan memberikan dampak positif bagi Imigrasi. Sebab kebijakan ini akan mengurangi antrean yang selama ini kerap dikeluhkan masyarakat serta mengurangi praktik percaloan yang masih muncul saat ini”.²³ Respons tak jauh beda disampaikan pengamat kebijakan publik, Agus Pambagio bahwa “membludaknya jumlah penduduk Indonesia dan tingginya keinginan untuk melakukan perjalanan ke luar negeri menjadi salah satu penyebab permohonan pembuatan paspor meningkat. Terus meningkatnya tren ke luar negeri didorong sejumlah faktor seperti biaya perjalanan yang semakin murah, dan masyarakat dunia yang kian dinamis”.²⁴

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

23 Koran Sindo, “Masa Berlaku Paspor Diusulkan 10 Tahun, Ini Alasannya.”

24 Ibid.

Selain dampak positif, Agus Pambagio memberikan catatan atau potensi masalah yang akan muncul jika kebijakan validitas paspor 10 tahun diberlakukan yaitu Imigrasi harus memperketat proses pembuatan paspor. Alasannya, “dengan masa berlaku paspor yang semakin panjang, data-data kependudukan para pemohon dalam 10 tahun ada kecenderungan berubah”.²⁵ dan pada praktiknya muncul berbagai permasalahan seperti kerawanan Paspor RI yang digunakan oleh Orang Asing²⁶. Masih maraknya Pekerja Migran Indonesia (PMI) atau dahulu disebut Tenaga Kerja Indonesia (TKI) yang bekerja secara ilegal atau non prosedural di luar negeri sangat rentan menjadi korban Tindak Pidana Perdagangan Orang (TPPO) atau korban kejahatan transnasional terorganisasi.²⁷

Data pemohon sangat penting untuk direkam karena manajemen data di Indonesia masih banyak kekurangan. Misalnya, integrasi data yang belum optimal antara kementerian dan lembaga lain menyebabkan data tidak seragam dan tingkat keakuratan datanya masih rendah. Selain itu, sifat dari data masih belum *real time* sehingga data pemegang paspor yang diterbitkan di kantor imigrasi kadang tidak cocok atau belum sinkron dengan data dalam sistem aplikasi di Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI).

Saat ini, pemerintah berupaya untuk membuat sistem berbasis satu data atau dengan kata lain adalah *big data* dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, melalui kebijakan yang akan diberlakukan ini diharapkan bahwa Ditjen Imigrasi dapat mengupayakan datanya

25 *Ibid.*

26 Trisapto Agung Nugroho, “Peran Intelijen Keimigrasian Dalam Rangka Antisipasi Terhadap Potensi Kerawanan Yang Ditimbulkan Oleh Orang Asing Di Wilayah Indonesia,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2018): 275–293. hlm. 277.

27 Poltak Partogi Nainggolan, *Aktor Non-Negara: Kajian Implikasi Kejahatan Transnasional Di Asia Tenggara* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017). hlm. 30.

untuk tetap terintegrasi dengan *big data* yang dimiliki pemerintah tersebut. Proses administrasi di sistem pemerintahan terus terjadi setiap hari dan tanpa henti. Pembentukan data yang begitu banyak dan besar mengakibatkan banyaknya tenaga dan upaya yang dibutuhkan. Namun dengan adanya perkembangan teknologi saat ini, proses penanganan data tersebut bisa menjadi lebih cepat dan efisien. *Big data* merupakan salah satu peluang yang dapat digunakan untuk membuat beragam kebijakan dengan lebih cepat, akurat dan murah.²⁸ Sebuah *big data* akan semakin berpotensi apabila memiliki semakin banyak data yang tersimpan di dalamnya, sehingga akan dapat diolah oleh instansi manapun.²⁹

Selanjutnya, berdasarkan diskursus dan dialektika dinamika pelayanan paspor, masih ada beberapa isu aktual yang perlu diperhatikan dan dianggap memengaruhi proses kebijakan baru ini. Pertama, belum adanya keseragaman pemahaman petugas pelayanan dalam meminta berkas persyaratan pembuatan paspor.³⁰ Pemahaman dari isu pertama adalah permintaan berkas tambahan tertentu sebagai pelengkap persyaratan utama. Sebab, dinamika perpindahan penduduk di luar wilayah domisili pemegang Kartu Tanda Penduduk (KTP) menyebabkan kecurigaan tertentu yang mengharuskan pemohon paspor diminta beberapa berkas tambahan. Akan tetapi kondisi ini kerap diiringi kekurangjelasan informasi baik dari petugas maupun pemohon paspor mengenai instansi yang berhak mengeluarkan dokumen tertentu tersebut; dualisme/standar ganda untuk pemohon paspor tertentu berdasarkan rekomendasi pejabat;

28 Andi Taru, "Dampak Big Data Pada Sistem Pemerintahan," *Gamelab.Id*, last modified 2019, accessed January 28, 2021, <https://gamelab.id/news/128-dampak-big-data-pada-sistem-pemerintahan>.

29 *Ibid.*

30 Abdullah, "Urgensi Dan Inovasi Dalam Pembaharuan Peraturan Teknis Mengenai Paspor Biasa." hlm. 57.

dan ancaman komplain/laporan tentang permintaan berkas di luar persyaratan utama.

Kedua, belum adanya fasilitas alat dan metode yang standar untuk mengidentifikasi keabsahan dan keaslian berkas persyaratan yang dikeluarkan oleh instansi lain.³¹ Penerbitan dokumen tersebut menjadi kewenangan instansi di luar kantor imigrasi, sehingga maka pemeriksaan keaslian dan keabsahan dokumen membutuhkan koordinasi lintas instansi.

Ketiga, implikasi penyalahgunaan paspor tidak selalu menghasilkan korban dalam arti dirugikan, melainkan ada korban yang menghendaki pelanggaran dokumen keimigrasian untuk mengakali sistem yang diberlakukan.³² Asumsi sebelumnya dibangun berdasarkan *sharing experience* beberapa kasus seperti kasus PMI yang secara sukarela (yang mungkin karena keterbatasan informasi resmi atau ditipu oleh agen) diberangkatkan secara ilegal dengan mengajukan visa umrah dan visa tertentu agar dapat masuk ke Arab Saudi.³³

Keempat, terdapat wacana pemberlakuan asas domisili dalam pembuatan paspor untuk mencegah penyalahgunaan dokumen perjalanan.³⁴ Wacana ini berkembang seiring dengan maraknya kasus calon PMI non prosedural dan calon pemohon yang diindikasikan untuk digunakan oleh jaringan perdagangan orang dengan memanfaatkan kemudahan membuat paspor di seluruh Indonesia tanpa harus terikat oleh domisili.

Kelima, prosedur secara kesisteman dalam beberapa hal belum menunjang penyeleksian pemohon paspor secara efisien dan

31 Ibid.

32 Ibid.

33 Ibid.

34 Ibid.

berjenjang.³⁵ Pernyataan sebelumnya didukung dengan sejumlah data dukung yang diperlukan dalam kesisteman keimigrasian tidak sinkron atau bahkan data yang tercantum di dalam kesisteman berbeda dengan data fisik yang dibawa pemohon. Hal tersebut membutuhkan proses tambahan dari yang telah ditetapkan seperti berkoordinasi kembali dengan instansi terkait yang memiliki data dukung dimaksud.

Sejalan dengan diskursus sebelumnya, potensi masalah lain yang perlu diperhatikan jika kebijakan ini dilaksanakan adalah capaian kinerja bagi Unit Pelaksana Teknis (UPT) Keimigrasian. Pemahaman tentang hal tersebut didasarkan pada asumsi bahwa rerata Kantor Imigrasi (Kanim) memiliki target kinerja tertentu dalam penerbitan paspor. Jika masa berlaku paspor biasa diperpanjang menjadi paling lama 10 tahun, muncul pertanyaan apakah jumlah target Kanim tersebut berkurang atau tidak sesuai dengan target yang ditetapkan sehingga potensi Kanim ditutup menjadi opsi yang tidak terelakkan. Pada akhirnya, harus dipahami bahwa di satu sisi pemerintah harus menyediakan pelayanan dan mungkin dengan mencapai target. Namun disisi lain, muncul kebijakan-kebijakan yang memiliki ber potensi menurunkan kinerja yang diharapkan.

35 Ibid.

BAB II

METODE ANALISIS KEBIJAKAN MASA BERLAKU PASPOR MELALUI PENDEKATAN KEBIJAKAN PUBLIK

A. Analisis Kebijakan Masa Berlaku Paspor melalui Pendekatan Kebijakan Publik

Dalam melakukan analisis risiko, penulis menganalisis dengan menggunakan pendekatan kebijakan dimana penggunaan metode penelitian kebijakan (*policy research*) diawali karena kebijakan yang dikeluarkan oleh penyelenggara negara. Dijelaskan oleh Majchrzak (1984) dalam Sugiono bahwa:

“policy research adalah suatu proses penelitian yang dilakukan pada, atau analisis terhadap masalah-masalah sosial yang mendasar, sehingga temuannya dapat direkomendasikan kepada pembuat keputusan untuk bertindak secara praktis dalam menyelesaikan masalah”.

Selaras dengan pernyataan sebelumnya, teori dan proses kebijakan publik memiliki definisi yang tidak hanya menekankan

pada hal-hal yang diusulkan pemerintah, tetapi juga mencakup arah tindakan yang dilakukan oleh pemerintah.³⁶ James Anderson (1963) dalam Anggara menyatakan adalah sah bagi seorang ilmuwan politik memberikan saran-saran kepada pemerintah ataupun pemegang otoritas pembuat kebijakan agar kebijakan yang dihasilkannya mampu memecahkan persoalan dengan baik.³⁷ Mengutip pendapat Riant Nugroho, penelitian tentang kebijakan tidak berbeda dengan penelitian-penelitian ilmu sosial lainnya. Oleh karena itu, penelitian ini mengikuti logika penelitian ilmiah beserta tahapan-tahapannya.³⁸

Saat ini kebijakan publik merupakan salah satu cabang ilmu yang berkembang cukup pesat sejalan dengan kebutuhan masyarakat khususnya sektor publik. Kebijakan publik merupakan cabang studi yang bersifat multidisiplin dan membutuhkan kontribusi-kontribusi ilmu dalam kenyataan sehari-hari. Mempelajari kebijakan publik pada dasarnya adalah berusaha menggambarkan, menganalisis dan menjelaskan secara cermat berbagai sebab dan akibat dari tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Dengan mempelajari kebijakan publik kita dapat memahami isi kebijakan publik/kebijakan pemerintah, menilai dampak dari kekuatan-kekuatan lingkungan, menganalisis akibat dari pengaturan berbagai kelembagaan, proses-proses politik, meneliti akibat kebijakan publik terhadap sistem politik dan evaluasi dampak kebijakan terhadap negara.³⁹

Secara terminologi terdapat banyak pengertian kebijakan publik (*public policy*), tergantung dari sudut mana kita mengartikannya.

36 Sahya Anggara, *Kebijakan Publik* (Bandung: CV. Pustaka Setia, 2018). hlm. 24.

37 *Ibid.*

38 Riant Nugroho, *Kebijakan Publik Di Negara-Negara Berkembang*. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014).

39 Abdal, *Kebijakan Publik (Memahami Konsep Kebijakan Publik)* (Bandung: Pusat Penelitian dan Penerbitan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2015). hlm. 17.

David Easton dalam Ponto dkk memberikan definisi kebijakan publik sebagai *the authoritative allocation of values for the whole society* atau sebagai pengalokasian nilai-nilai secara paksa kepada seluruh anggota masyarakat.⁴⁰ Sementara Harold D. Laswell dan Abraham Kaplan dalam Mariyati mengartikan kebijakan publik sebagai *a projected program of goal, value, and practice* atau sesuatu program pencapaian tujuan, nilai-nilai dalam praktek-praktek yang terarah.⁴¹

Batasan tentang kebijakan publik diberikan oleh Thomas R. Dye dalam Ayuningtyas yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apa pun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever governments choose to do or not to do*).⁴² Sementara Crinson dalam Ayuningtyas menyatakan kebijakan merupakan sebuah konsep, bukan fenomena spesifik maupun konkret, sehingga pendefinisianannya akan menghadapi banyak kendala atau dengan kata lain tidak mudah. Meskipun demikian, Crinson membenarkan bahwa kebijakan akan jauh lebih bermanfaat apabila dilihat sebagai petunjuk untuk bertindak atau serangkaian keputusan atau keputusan yang saling berhubungan satu sama lain.⁴³

Anderson dalam Agustino mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok aktor

40 Auldin M Ponto, Novie R Pioh, and Femmy Tasik, “Implementasi Kebijakan Program Pembangunan Berbasis Lingkungan-Membangun Prasarana Fisik, Sosial Dan Ekonomi Di Kelurahan Karombasan Selatan Kecamatan Wanea Kota Manado,” *Jurnal Ilmu Sosial dan Pengelolaan Sumberdaya Pembangunan* 3 (2016): 36–52. hlm. 38.

41 Tatiek Mariyati, “Strategi Implementasi Kebijakan Publik Dalam Mendorong Percepatan Pengembangan Pengguna Internet Public Policy Implementation Strategy in Encouraging Acceleration of Internet Users Development,” *Buletin Pos dan Telekomunikasi* 11, no. 2 (2013): 147–158. hlm. 150.

42 Dumilah Ayuningtyas, *Kebijakan Kesehatan: Prinsip Dan Praktik* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014). hlm. 8.

43 *Ibid.* hlm. 19.

yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan.⁴⁴

Riant Nugroho mendefinisikan kebijakan publik secara sederhana yakni keputusan yang dibuat negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Lebih mendalam, bahwa kebijakan publik adalah strategi untuk mengantar masyarakat pada masa awal, memasuki masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.⁴⁵ Sejalan dengan pernyataan sebelumnya, Riant Nugroho menjelaskan bahwa kebijakan publik menentukan bentuk suatu kehidupan dari setiap bangsa dan negara karena kebijakan publik adalah domain dari negara atau pemerintahan, atau kekuasaan pemegang negara. Dengan demikian, kebijakan publik adalah bentuk faktual dari upaya pemerintah untuk mengelola kehidupan bersama yang disebut sebagai “negara” dan “bangsa”.⁴⁶

Berdasarkan beberapa pendapat para ahli sebelumnya dapat dipahami bahwa proses kebijakan publik tidak terlepas dari kebutuhan, tuntutan, kepentingan, dan *agenda setting* semua pihak dalam pemerintahan. Kebijakan publik dibuat untuk menjawab persoalan-persoalan yang muncul dalam kehidupan masyarakat dengan berbagai aspek dan ketentuan yang berlaku di dalamnya. Secara praktis, kebijakan publik dapat dimaknai sebagai alat (*tool*) dari suatu komunitas yang melembaga untuk mencapai *social beliefs about goodness*-nya.⁴⁷ Keberhasilan dan/atau kegagalan suatu kebijakan

44 Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2017). hlm. 17.

45 Riant Nugroho, *Public Policy* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2008). hlm. 55.

46 Riant Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik Dan Manajemen Politik Kebijakan Publik Edisi Ke Enam* (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2017). hlm. 70.

47 *Ibid.* hlm. 73.

publik dalam mencapai *goodness* secara efektif akan melahirkan kepercayaan sosial baru. Di satu sisi, keberhasilan kebijakan publik akan memperkuat (*strengthening*) kepercayaan sosial yang dipegang di sisi lain kegagalan kebijakan publik akan melemahkan, bahkan dapat meruntuhkan.⁴⁸

Dye dan Anderson dalam Abdal menjelaskan bahwa studi kebijakan publik memiliki tiga manfaat penting, yakni untuk pengembangan ilmu pengetahuan, meningkatkan profesionalisme praktisi, dan untuk tujuan politik.⁴⁹ Secara lebih khusus dijabarkan sebagai berikut:

1) Pengembangan Ilmu Pengetahuan.

Studi ini berusaha mencari variabel-variabel yang dapat memengaruhi isi dari sebuah kebijakan publik. Misalnya, studi untuk mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi dikeluarkannya undang-undang antiterorisme di Indonesia. Sebaliknya, studi kebijakan publik dapat menempatkan kebijakan publik sebagai sebuah variabel bebas, sehingga berusaha mengidentifikasi apa dampak dari suatu kebijakan publik.

2) Membantu para praktisi dalam memecahkan masalah-masalah publik.

Dengan mempelajari kebijakan publik, para praktisi akan memiliki dasar teoretis tentang bagaimana membuat kebijakan publik yang baik dan memperkecil kegagalan suatu kebijakan publik. Jadi, ke depan akan lahir kebijakan publik yang lebih berkualitas yang dapat menopang tujuan pembangunan.

48 *Ibid.*

49 Abdal, *Kebijakan Publik (Memahami Konsep Kebijakan Publik)*. hlm. 19.

3) Berguna untuk tujuan politik.

Suatu kebijakan publik yang dibuat melalui proses yang benar dengan dukungan teori yang kuat memiliki posisi yang kuat terhadap kritik dari lawan-lawan politik. Dengan demikian, kebijakan publik tersebut dapat menarik keyakinan lawan-lawan politik yang tadinya kurang setuju. Kebijakan publik seperti itu tidak akan mudah dicabut hanya karena alasan kepentingan sesaat dari lawan-lawan politik.

Sementara menurut Riant Nugroho, kebijakan publik bertujuan untuk:

- a) Mendistribusikan sumber daya negara kepada masyarakat, termasuk *alokatif*, *realokatif*, dan *redistribusi*, *versus* mengabsorpsi atau menyerap sumber daya ke dalam negara.
- b) Regulatif *versus* deregulatif.
- c) Dinamisasi *versus* stabilisasi.
- d) Memperkuat negara *versus* memperkuat masyarakat/pasar.

Perumusan kebijakan publik adalah inti dari kebijakan publik. Oleh karena itu dirumuskan batas-batas kebijakan itu sendiri. Untuk itu, pertama kali harus disadari beberapa hal hakiki dari kebijakan publik. Riant Nugroho menyebutkan bahwa pertama, kebijakan publik senantiasa ditujukan untuk melakukan intervensi terhadap kehidupan publik serta meningkatkan kehidupan publik itu sendiri. Kedua, keterbatasan kemampuan SDM mengakibatkan banyak kebijakan publik yang baik akhirnya tidak dapat dilaksanakan karena tidak didukung oleh ketersediaan. Ketiga, keterbatasan kelembagaan. Artinya, sejauh mana kualitas praktik dan manajemen profesional dalam lembaga pemerintah dan lembaga masyarakat, baik yang

bergerak dibidang *profit* maupun *non profit*. Keempat, keterbatasan dana atau anggaran. Kebijakan tidak dapat dilakukan jika tidak ada dana. Keterbatasan dana adalah fakta yang paling dilihat oleh pembuat kebijakan, dan ini adalah sesuatu yang benar. Kelima, keterbatasan yang bersifat teknis, yakni berkenaan dengan kemampuan teknis dalam menyusun kebijakan itu sendiri.⁵⁰

Mengutip pendapat Riant Nugroho lainnya, dijelaskan bahwa dalam menjabarkan penelitian kebijakan dapat menggunakan pendekatan kualitatif sebagai pendekatan dasar dengan beberapa pertimbangan:⁵¹

- a) Tujuan dari penelitian adalah menemukan “sesuatu” atau “makna” yang dinilai belum diketahui sebelumnya, sehingga memerlukan penelitian yang bersifat “grounded”.
- b) Peneliti mementingkan proses dan produk dari isu yang diteliti;
- c) Pola penelitian mendasarkan pada perspektif *emic* yaitu mementingkan pandangan responden atau informan;
- d) Penarikan kesimpulan penelitian lebih banyak menekankan pada interpretasi peneliti terhadap temuan di lapangan daripada kajian statistikal, terutama yang bersifat relasional dan korelasional.

Berpedoman pada teori sebelumnya, metode dalam buku ilmiah ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan sudut pandang deskriptif analitis. Pendekatan tersebut merupakan suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah

50 Nugroho, *Public Policy*. hlm. 355.

51 Riant Nugroho, *Metode Penelitian Kebijakan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014). hlm. 106-107.

terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.⁵² Metode ini digunakan untuk menyajikan temuan secara komprehensif mengenai risiko dan mitigasi terhadap kebijakan penerapan masa berlaku paspor di Indonesia.

B. Analisis Risiko sebagai Langkah Melihat Risiko dan Mitigasi terhadap Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 Tahun di Indonesia

Parsons berpendapat bahwa kebijakan publik membahas soal bagaimana isu-isu dan persoalan publik disusun (*constructed*) dan didefinisikan, dan bagaimana kesemuanya itu diletakkan dalam agenda kebijakan dan agenda politik.⁵³ Oleh karena itu, menurut Dunn, analisis diperlukan untuk mengetahui substansi kebijakan yang mencakup informasi mengenai permasalahan yang ingin diselesaikan dan dampak yang mungkin timbul sebagai akibat dari kebijakan yang diimplementasikan.⁵⁴

Terminologi analisis kebijakan mengindikasikan aktivitas yang dimaksudkan untuk mendukung para aktor dalam upaya mereka dalam membangun kebijakan.⁵⁵ Termasuk di dalamnya sesuatu yang diistilahkan sebagai analisis kebijakan “*ex ante*”, yang menekankan kepada orientasi menuju sebuah tindakan dan intervensi yang

52 Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D* (Bandung: Alfabeta, 2009). hlm. 29.

53 Lembaga Administrasi Negara, *Modul Pelatihan Analisis Kebijakan* (Jakarta, 2015). hlm. 16.

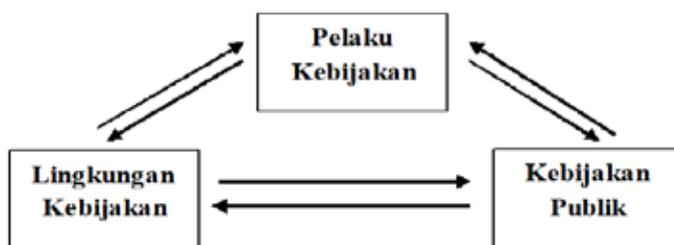
54 *Ibid.* hlm.17.

55 W.A.H Thissen and W.E. Walker, *Public Policy Analysis* (New York: Springer, 2013). hlm. 3.

ditujukan untuk mencapai tujuan di masa mendatang.⁵⁶

Dunn dalam Riant Nugroho mengemukakan bahwa analisis kebijakan adalah suatu aktivitas intelektual dan praktis yang ditujukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengomunikasikan pengetahuan tentang dan di dalam proses kebijakan.⁵⁷ Analisis kebijakan diletakan pada konteks sistem kebijakan yang menurut Dunn dengan mengutip Thomas R. Dye dapat digambarkan sebagai berikut:⁵⁸

Gambar 2.1. Model Dasar Proses Kebijakan



Sumber: Riant Nugroho, 2017.

Merujuk pada pandangan Dunn, metode analisis kebijakan menggabungkan lima prosedur umum yang lazim dipakai dalam pemecahan masalah manusia, yaitu:⁵⁹

1. Definisi, menghasilkan informasi mengenai kondisi-kondisi yang menimbulkan masalah kebijakan.

56 *Ibid.*

57 Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik Dan Manajemen Politik Kebijakan Publik Edisi Ke Enam*. hlm. 307.

58 *Ibid.* hlm. 308.

59 William N Dunn, *Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003). hlm. 17-21.

2. Prediksi, menyediakan informasi mengenai konsekuensi di masa mendatang dari penerapan alternatif kebijakan, termasuk jika tidak melakukan sesuatu.
3. Preskripsi, menyediakan informasi mengenai nilai dari konsekuensi alternatif kebijakan di masa mendatang.
4. Deskripsi, menghasilkan informasi tentang konsekuensi sekarang dan masa lalu dari diterapkannya alternatif kebijakan.
5. Evaluasi, kegunaan alternatif kebijakan dalam memecahkan masalah.

Riant Nugroho berpendapat bahwa analisis kebijakan adalah teori yang berasal dari pengalaman terbaik, dan bukan diawali dari temuan, kajian akademik, atau penelitian ilmiah. Dengan demikian, pengembangan teori analisis kebijakan di masa mendatang akan semakin ditentukan oleh keberhasilan dan kegagalan-kegagalan yang terjadi di lingkungan administrasi publik.⁶⁰

Analisis kebijakan merupakan penerapan berbagai metode penelitian yang dilakukan oleh seorang atau sekelompok analis kebijakan. Hal ini bertujuan untuk mendapatkan berbagai data dan mengolahnya menjadi informasi yang relevan terhadap suatu kebijakan (*policy information*) untuk selanjutnya digunakan membantu merumuskan (*formulation*) suatu masalah publik yang rumit dan kompleks menjadi lebih terstruktur (*well-structured policy problem*). Dengan demikian, proses tersebut dapat dengan mudah merumuskan dan memilih berbagai alternatif kebijakan (*policy alternatives*) yang akan digunakan untuk memecahkan suatu masalah kebijakan untuk direkomendasikan kepada pembuat kebijakan (*policy maker*).⁶¹

60 Nugroho, *Public Policy: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik Dan Manajemen Politik Kebijakan Publik Edisi Ke Enam*. Hlm. 302.

61 Lembaga Administrasi Negara, *Modul Pelatihan Analisis Kebijakan*. hlm. 17.

E.S. Quade dalam Abdoellah dan Rosfiana mengemukakan tentang analisis kebijakan sebagai berikut “ *in a broad sense, policy analysis is a form of applied research carried out to acquire deeper understanding of sociotechnical issues and to bringabout better solutions*” (Dalam arti luas analisis kebijakan dimaknai sebagai suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah-masalah masyarakat. Analisis kebijakan dilakukan dengan penyelidikan (riset) untuk mendapatkan cara bertindak yang mungkin menghasilkan informasi dan menyusun beberapa pandangan dari para ahli yang memperkuat hasil analisis serta potensi hambatan terhadap suatu kebijakan dan implementasinya, untuk membantu pengambilan keputusan memilih tindakan yang paling menguntungkan.⁶²

Sementara itu, Badjuri dan Yuwono mengemukakan lima argumen tentang arti penting analisis kebijakan publik, yakni:⁶³

- 1) Dengan analisis kebijakan, pertimbangan yang saintifik, rasional dan obyektif diharapkan dijadikan dasar bagi semua pembuatan kebijakan publik. Ini artinya bahwa kebijakan publik dibuat berdasarkan pertimbangan ilmiah yang rasional dan obyektif.
- 2) Analisis kebijakan publik yang baik dan komprehensif memungkinkan sebuah kebijakan didesain secara sempurna dalam rangka merealisasikan tujuan berbangsa dan bernegara yaitu mewujudkan kesejahteraan umum (*public welfare*).
- 3) Analisis kebijakan menjadi sangat penting karena persoalan bersifat multidimensional, saling terkait satu sama lain (*interdependent*) dan berkorelasi satu dengan lainnya.

62 Awan Y Abdoellah and Yudi Rusfiana, *Teori Dan Analisis Kebijakan Publik* (Bandung: Alfabeta, 2016). hlm. 76.

63 Abdulkahar Badjuri and Yuwono, *Kebijakan Publik Konsep Dan Strategi* (Semarang: Universitas Diponegoro, 2002). hlm. 66.

- 4) Analisis kebijakan memungkinkan tersedianya panduan yang komprehensif bagi pelaksanaan dan evaluasi kebijakan. Hal ini disebabkan analisis kebijakan juga mencakup dua hal pokok yaitu hal-hal yang bersifat substansial saat ini dan bersifat strategik yang mungkin terjadi ada masa yang akan datang.
- 5) Analisis kebijakan memberikan peluang yang lebih besar untuk meningkatkan partisipasi publik. Sebab dalam metode analisis kebijakan mesti melibatkan aspirasi masyarakat

Menurut Smith dan Larimer dalam Khaidir, analisis kebijakan mengkaji tentang apa yang seharusnya dilakukan terhadap sebuah kebijakan.⁶⁴ Demikian juga ketika analisis dilakukan sebelum kebijakan dirumuskan, atau biasa disebut sebagai analisis *ex-ante* yang pertanyaannya adalah mengkaji pilihan-pilihan tindakan dan kebijakan yang tersedia untuk disepakati dan diputuskan beserta dengan argumen yang mendasari pilihan tersebut. Karena biasanya menggunakan pilihan terbaik dan risiko terkecil, maka pendekatan yang digunakan dalam menentukan pilihan utilitarian ini terbuka untuk metode kuantitatif, kualitatif, analisis biaya, penilaian risiko dan teknik delphi.⁶⁵ Secara sederhana dapat digambarkan melalui tabel berikut:

64 Afriva Khaidir, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Dan Implementasinya Dalam Bidang Pendidikan* (Jakarta: Direktorat Jenderal Sumberdaya Pengetahuan Teknologi dan Pendidikan Tinggi Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, 2017). hlm. 22.

65 *Ibid.*

Tabel 2.1. Lapangan Kajian Kebijakan Publik dengan Fokus kepada Analisis Kebijakan (Modifikasi Model Smith and Larimer, 2009)

Field of Policy Study	Representative Research Questions	Representative Conceptual Frameworks	Methodological Approach and Examples	Representative Disciplines
Policy analysis	<p>What should we do?</p> <p>What options exist to address a particular problem?</p> <p>What policy option should be chosen?</p>	Welfare economics/ utilitarianism	<p>Quantitative</p> <p>Formal/ qualitative</p> <p>Cost analysis</p> <p>Risk assessment</p> <p>Delphi technique</p>	<p>Political Science</p> <p>Economics</p>

Sumber: Khaidir, Pengantar Analisis Kebijakan Publik dan Implementasinya dalam Bidang Pendidikan, 2017.

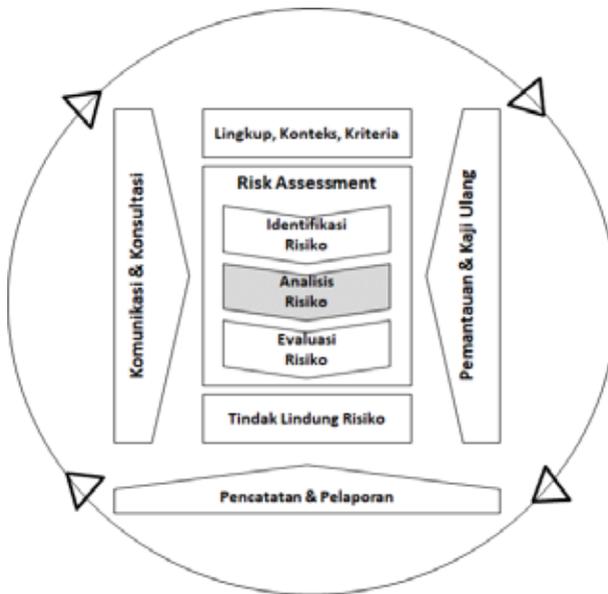
Berdasarkan **Tabel 2.1.**, analisis kebijakan dapat meneliti apa yang harus dilakukan sebelum kebijakan dirumuskan. Jika sudah memahami penggunaan analisis kebijakan pada tataran berikutnya, perlu mendalami bagaimana cara menganalisis risiko terhadap suatu kebijakan yang ada.

Analisis risiko dipahami sebagai proses mengembangkan pemahaman terhadap suatu risiko.⁶⁶ Analisis risiko memberikan masukan untuk proses evaluasi risiko dan dalam mengambil keputusan apakah suatu risiko perlu dikendalikan dan memilih

66 Jasa Marga, *Teknik Dan Metode Identifikasi Dan Analisis Risiko* (Jakarta: Jasa Marga, n.d.). hlm. 6.

strategi dan metode pengendalian yang tepat.⁶⁷ Meskipun demikian, proses analisis risiko merupakan salah satu atau bagian dari proses yang lebih besar, yaitu manajemen risiko. Untuk dapat melakukan proses analisis risiko, penulis perlu melakukan proses identifikasi terlebih dahulu terhadap risiko-risiko yang muncul dari kebijakan yang ditetapkan. Posisi analisis risiko dalam proses manajemen risiko berdasarkan ISO 31000 dijabarkan sebagai berikut:

Gambar 2.2. Posisi Analisis Risiko dalam Manajemen Risiko



Sumber: Jasa Marga, Teknik dan Metode Identifikasi dan Analisis Risiko, tanpa tahun.

Lebih lanjut dipahami bahwa analisis risiko juga mencakup analisis terhadap penyebab dan sumber risiko, dampak positif atau negatif dari suatu risiko, dan kemungkinan suatu risiko dapat terjadi.

67 *Ibid.*

Faktor-faktor yang memengaruhi dampak dan kemungkinan kejadian risiko harus diidentifikasi. Efisiensi dan efektifitas pengendalian risiko yang telah diterapkan sebelumnya juga harus dipertimbangkan. Disamping itu, keterkaitan yang mungkin terjadi di antara risiko-risiko yang telah diidentifikasi juga perlu dijadikan pertimbangan.⁶⁸

Godfrey (1996) dalam Soetopo dkk menjelaskan bahwa analisis risiko yang dilakukan secara sistematis dapat membantu untuk:⁶⁹

- a) Mengidentifikasi, menilai dan merangking risiko secara jelas;
- b) Memusatkan perhatian pada risiko utama;
- c) Memperjelas batasan tentang batas/ambang kerugian;
- d) Meminimalkan potensi kerusakan apabila timbul keadaan yang paling jelek;
- e) Mengontrol ketidakpastian dalam proyek; dan
- f) Memperjelas dan menegaskan peran setiap orang/badan yang terlibat dalam manajemen risiko.

Secara umum, analisis risiko dapat dilakukan dengan dua pendekatan yaitu pendekatan kualitatif dan kuantitatif. Pendekatan kualitatif digunakan untuk mengidentifikasi dan menilai risiko yang terjadi, sedangkan pendekatan kuantitatif berfokus pada penilaian probabilitas terjadinya risiko. Meskipun demikian, tulisan ini difokuskan pada pendekatan kualitatif terlebih dahulu.

Thompson dan Perry (1991) dalam Soetopo dkk menjelaskan bahwa analisis dan manajemen risiko kualitatif mempunyai dua tujuan

68 *Ibid.* hlm. 6-7.

69 Aprilia Ainy Soetopo, Debby Wilar, and Fabian J Manoppo, "Pemodelan Pengelolaan Risiko Proyek Pembangunan Jaringan Irigasi Sangkub Kiri Kabupaten Bolaang Mongondow Utara," *Jurnal Ilmiah Media Engineering* 7, no. 3 (2017): 818-826. hlm. 822.

yaitu: identifikasi risiko dan penilaian awal risiko, yang sarasarannya adalah untuk menyusun sumber risiko utama dan menggambarkan tingkat konsekuensi yang sering terjadi, termasuk akibat paling potensial terjadi pada estimasi biaya dan waktu.⁷⁰

Lebih lanjut menurut Thompson dan Perry, untuk melakukan analisis risiko terdapat tiga teknik yang biasanya dilakukan pada analisis risiko secara kualitatif yaitu:⁷¹

- a) Menyusun daftar (*check list*) risiko berdasarkan pengalaman sebelumnya;
- b) Melakukan wawancara dengan personil kunci pada proyek (orang yang berpengalaman dalam bidangnya); dan
- c) Melakukan *brainstorming* (gagasan) dengan tim proyek tersebut.

Apabila risiko yang timbul akibat suatu aktivitas sudah teridentifikasi dan teranalisis, menurut Flanagan dan Norman (1993), selanjutnya dilakukan tindakan untuk mengurangi risiko yang muncul. Tindakan ini disebut penanganan risiko (*risk mitigation*).⁷² Risiko ini kadang-kadang tidak dapat dihilangkan sama sekali tetapi hanya dikurangi sehingga akan timbul sisa risiko (*residual risk*).⁷³ Sikap tersebut diperlihatkan dalam **Gambar 2.3**.

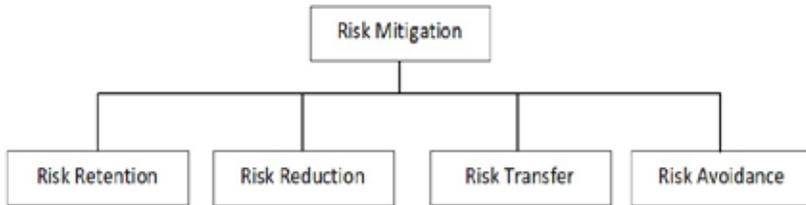
70 *Ibid.*

71 *Ibid.*

72 R Flanagan and G Norman, *Risk Management and Construction* (New Jersey: Blackwell Science, 1993).

73 *Ibid.*

Gambar 2.3. Risk Mitigation



Sumber: Flanagan dan Norman, 1993.

Gambar 2.3. menjelaskan beberapa hal yang dapat dilakukan dalam mengatasi risiko, yaitu:⁷⁴

1. Menahan Risiko (*risk retention*)

Menahan risiko adalah tindakan untuk menahan risiko karena dampak dari suatu kejadian yang merugikan masih dapat diterima (*acceptable*).

2. Mengurangi Risiko (*risk reduction*)

Mengurangi risiko dilakukan dengan mempelajari secara mendalam risiko itu sendiri, dan melakukan usaha-usaha pencegahan pada sumber risiko atau mengombinasikan usaha agar risiko yang diterima tidak terjadi secara simultan. Dengan melakukan tindakan ini kadang-kadang masih ada risiko sisa (*residual risk*) yang perlu dilakukan penilaian (*assessment*) lagi.

3. Memindahkan Risiko (*risk transfer*)

Alternatif lain dari manajemen risiko adalah memindahkan risiko ke pihak lain (mentransfer risiko ke pihak lain). Pihak

74 *Ibid.*

lain tersebut memiliki kemampuan yang lebih baik untuk mengendalikan risiko.

4. **Menghindari Risiko** (*risk avoidance*),

Sikap menghindari risiko adalah cara menghindari kerugian dengan menghindari aktivitas yang tingkat kerugiannya tinggi. Untuk risiko yang tidak bisa dihindari, pengambil keputusan perlu melakukan pengendalian risiko. Dengan menggunakan dua dimensi, probabilitas dan *severity*, pengendalian risiko bertujuan untuk mengurangi probabilitas munculnya kejadian, mengurangi tingkat keseriusan (*severity*), atau keduanya.

Berpedoman pada proses mitigasi yang dijelaskan oleh Flanagan dan Norman, prosesnya menjadi langkah analisis setelah mengidentifikasi risiko masa berlaku paspor paling lama 10 tahun oleh tim peneliti untuk melakukan kontruksi mitigasi yang dapat dilakukan Ditjen Imigrasi dalam merespon kebijakan masa berlaku paspor berdasarkan PP Nomor 51 Tahun 2020.

Dalam buku ilmiah ini, secara konseptual, pembahasan berfokus pada proses menentukan risiko dan bagaimana mengendalikan atau memitigasi risiko. Oleh karena itu, dalam buku ini penulis merujuk pada model analisis deskriptif kualitatif yakni analisis yang menggambarkan keadaan atau suatu fenomena dengan kata-kata atau kalimat kemudian dipisahkan menurut kategorinya untuk memperoleh kesimpulan.⁷⁵ Tidak hanya merujuk pada analisis data deskriptif namun tetap diselaraskan dengan analisa wacana kritis.

Menurut Fairclough dalam Eriyanto, analisis wacana kritis sering dikatakan sebagai model perubahan sosial (*social change*) yang

75 Lexi J Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006), hlm. 248.

memusatkan pada perhatian wacana bahasa dan digunakan sebagai alat praktik sosial di atas aktivitas individu atau merefleksikan sesuatu,⁷⁶ Secara sederhana dapat dipahami bahwa pendekatan ini digunakan untuk mendukung analisis yang tidak hanya menggambarkan risiko-risiko yang muncul dari kebijakan yang dimaksud tetapi juga dari risiko yang ada. Kemudian risiko tersebut diinterpretasikan dan dianalisis secara komprehensif untuk menemukan bentuk mitigasi yang dapat mengurangi potensi risiko yang muncul. Penggunaan analisis kritis tersebut didukung oleh pernyataan pakar kebijakan publik, Riant Nugroho yang mengemukakan bahwa untuk melakukan analisis kebijakan secara komprehensif, tidak hanya digambarkan secara deskriptif saja tetapi juga dapat dipertegas melalui analisis kritis yang pada akhirnya dapat menginterpretasikan risiko-risiko terhadap kebijakan yang ada dan pada akhirnya hasil dari riset ini akan memberikan pilihan-pilihan kebijakan pada pimpinan.⁷⁷

Langkah-langkah yang dilakukan dalam melakukan analisis kebijakan adalah dengan menggambarkan satu keadaan atau fenomena yang didapat dari hasil wawancara dengan informan. Selanjutnya analisis dilakukan berdasarkan pisau analisis dari teori sebelumnya untuk menjawab permasalahan yang sedang diteliti sehingga dapat ditarik kesimpulan yang tepat dan tajam. Dalam melakukan analisis data, penulis membagi analisis ke dalam dua pendekatan yang pertama adalah pendekatan sosial dengan menggunakan pisau analisis berdasarkan teori kebijakan publik yang diselaraskan dengan teori analisis kebijakan serta analisis risiko. Pendekatan sosial digunakan untuk menjawab rumusan masalah pertama dan kedua dalam penelitian ini. Melalui teori analisis risiko, Pertama-tama tim penulis

76 Eriyanto, *Analisis Wacana: Pengantar Analisis* (Yogyakarta: LKiS, 2001). hlm. 286.

77 Berdasarkan hasil diskusi dengan Narasumber (Dr. Riant Nugroho) pada tanggal 16 Februari 2021 melalui *zoom meeting*.

mengelompokkan risiko-risiko yang dialami oleh pejabat, petugas atau pelaksana dalam melaksanakan fungsi keimigrasian berkaitan dengan pelayanan dan pengawasan paspor. Dalam menyusun identifikasi risiko yang dimiliki, penulis berpedoman pada Peraturan Menteri Hukum dan HAM (Permenkumham) RI Nomor 5 Tahun 2018 tentang Penerapan Manajemen Risiko di lingkungan Kementerian Hukum dan HAM RI Berdasarkan Permenkumham tersebut risiko yang muncul kemudian dianalisis dengan cara menilai risiko dari sisi tingkat risiko yang ditentukan berdasarkan tingkat dampak risiko dan kemungkinan terjadinya risiko.⁷⁸

Gambaran identifikasi dan analisis risiko yang dimaksud dapat dideskripsikan melalui **Tabel 2.2.**

Tabel 2.2. Peta Risiko

PETA RISIKO							
Unit Kerja :							
No.	Risiko yang dimaksud	Kemungkinan		Dampak		Tingkat Risiko	Profil Risiko
		Uraian	Nilai	Uraian	Nilai		
1	2	3	4	5	6	7	8
...

Sumber: Lampiran Permenkumham Nomor 5 Tahun 2018 tentang Penerapan Manajemen Risiko di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dengan modifikasi.

Berkenaan dengan kriteria dan skala kemungkinan dan dampak terjadinya risiko disajikan dalam **Tabel 2.3.**

78 Republik Indonesia, lampiran *Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 2018 Tentang Penerapan Manajemen Risiko Di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia* (Republik Indonesia, 2018).

Tabel 2.3. Kemungkinan terjadinya risiko

No	Kriteria Kemungkinan	Definisi Kriteria Kemungkinan	Skala Nilai
1	Sangat Kecil	Sangat kecil kemungkinan terjadi dalam periode 1 tahun	1
2	Kecil	Kecil kemungkinan terjadi dalam periode 1 tahun	2
3	Moderat	Kemungkinan terjadi 50/50 dalam periode 1 tahun	3
4	Hampir Pasti	Hampir pasti terjadi dalam periode 1 tahun	4
5	Pasti	Pasti terjadi dalam periode 1 Tahun	5

Sumber: Lampiran Permenkumham Nomor 5 Tahun 2018 tentang Penerapan Manajemen Risiko di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Tabel 2.4. Dampak dari risiko

No	Kriteria Dampak	Definisi Kriteria Dampak	Skala Nilai
1	Individu/pegawai	Berdampak terhadap individu Pejabat/Pegawai	1
2	Satuan Kerja/UPT	Berdampak terhadap Satuan Kerja/UPT	2
3	Kantor Wilayah/ Unit Utama	Berdampak terhadap Kantor Wilayah/Unit Utama	3
4	Unit Utama	Berdampak terhadap Unit Utama	4
5	Kementerian	Berdampak terhadap Unit Utama	5

Sumber: Lampiran Permenkumham Nomor 5 Tahun 2018 tentang Penerapan Manajemen Risiko di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Tingkat risiko (profil) dirumuskan dengan ditandai warna sebagai berikut:

- a) Risiko sangat rendah dengan nilai 1 – 5 (warna hijau);
- b) Risiko rendah dengan nilai 6 – 10 (warna kuning);

- c) Risiko sedang dengan 11 – 15 (warna kuning);
- d) Risiko tinggi dengan nilai 16 – 20 (warna oranye); dan
- e) Risiko sangat tinggi dengan nilai 21 – 25 (warna merah).

Setelah dikelompokkan, dilanjutkan dengan pembobotan terhadap risiko-risiko yang muncul. Bentuk bobot yang dimaksud dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2.5. Pembobotan Risiko⁷⁹

Sangat Rendah		Akibat (Keparahan)				
		Rendah	Menengah	Parah	Sangat Parah	
Potensi Kejadian	Sangat Sering					
	Sering					
	Kadang					
	Sangat Jarang					
	Tidak Mungkin					

Sumber: Riant Nugroho, 2021.

Riant Nugroho menjelaskan bahwa dalam tahapan “*risk assessment*” masing-masing dari risiko (atau kemudian gabungan risiko-risiko yang telah dikelompokkan dalam variabel tertentu) yang teridentifikasi perlu dipetakan dan dibobot berdasarkan potensi kejadian (*probability*) dan tingkat keparahan (*severity*) dan kemudian dimasukkan dalam matriks risiko (probabilitas x keparahan). Setelah ditentukan bobotnya maka indikator dan variabel tersebut kembali ditanyakan kepada informan ataupun narasumber melalui FGD (*Focused Group Discussion*) secara daring. Adapun proses yang demikian dipahami sebagai proses *brainstroming* untuk mengetahui

⁷⁹ *Ibid.*

potensi serta mitigasi risiko yang tepat didasarkan pada data primer.

Dalam penilaian ada data yang diperlukan tentang peristiwa pada tahun-tahun sebelumnya dan data prediktif untuk peristiwa di masa depan. Analisis risiko keluaran adalah status dan peta risiko. Status risiko adalah daftar yang memuat informasi tentang sisa risiko, referensi dan nilai kemungkinan, referensi dan nilai dampak, serta tingkat dan penjelasan sesuai dengan urutan mulai dari sisa risiko dengan tingkat risiko terbesar sampai dengan tingkat terkecil. Peta risiko adalah penggambaran masing-masing risiko visual yang tersisa sesuai dengan nilainya dalam matrik peta risiko sehingga informasi akan diperoleh pada area dimana risiko yang tersisa berada. Analisis risiko dilakukan dengan menilai risiko dari sisi tingkat risiko. Tingkat risiko ditentukan berdasarkan tingkat dampak risiko dan kemungkinan risiko.

BAB III

KONDISI AKTUAL RISIKO DAN MITIGASI BEBERAPA UPT IMIGRASI DI INDONESIA

Dalam menggambarkan kondisi aktual risiko dan mitigasi kebijakan pemberlakuan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun di Indonesia, penulis memperoleh informasi dari Kementerian/Lembaga, Kanwil, UPT Kanim tersebar di 9 (sembilan) provinsi di Indonesia dan juga sejumlah perwakilan imigrasi di luar negeri sebagai lokus penelitian. Adapun lokus penelitian yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- a. Provinsi Sumatera Utara, yang terdiri dari Divisi Keimigrasian Kantor Wilayah (Kanwil) Kemenkumham Provinsi Sumatera Utara serta Kanim Kelas I Khusus TPI Medan;
- b. Provinsi Kepulauan Riau yang terdiri dari Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Kepulauan Riau dan Kanim Kelas I Khusus TPI Batam;

- c. Provinsi DKI Jakarta, yang terdiri 4 (empat) Direktorat Teknis Pusat yakni Direktorat Lalu Lintas Keimigrasian, Direktorat Intelijen Keimigrasian, Direktorat Penagawasan dan Penindakan Keimigrasian dan Direktorat Sistem Teknologi Informasi Keimigrasian serta Bagian Program dan Pelaporan (P2L) pada Sekretariat Ditjen Imigrasi; 5 (lima) Kementerian/Lembaga pemangku kepentingan (*stakeholder*) terkait yang meliputi: Direktorat Penerimaan Negara Bukan Pajak Kementerian/Lembaga, Direktorat Jenderal Anggaran (DJA), Kementerian Keuangan; Direktorat Fasilitasi Pemanfaatan Data dan Dokumen Kependudukan, Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kementerian Dalam Negeri; Direktorat Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri, Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja, Kementerian Ketenagakerjaan; Direktorat Pelayanan Haji, Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah, Kementerian Agama; Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia, Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler, Kementerian Luar Negeri dan Keasistenan Utama Substansi I, Ombudsman Republik Indonesia serta Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi DKI Jakarta, Kanim Kelas I Khusus Non-TPI Jakarta Barat, Kanim Kelas I TPI Jakarta Utara, Kanim Kelas I TPI Jakarta Timur, Kanim Kelas I Non-TPI Jakarta Selatan, Kanim Kelas I Non-TPI Jakarta Pusat dan Kanim Kelas I Khusus TPI Bandara Soekarno-Hatta; Provinsi Jawa Barat, yang terdiri dari Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Jawa Barat, Kantor Imigrasi Kelas I TPI Cirebon, Kantor Imigrasi Kelas II Non-TPI Tasikmalaya, dan Kantor Imigrasi Kelas II Non-TPI Sukabumi;

- d. Provinsi Jawa Tengah, yang terdiri dari Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Jawa Tengah, Kantor Imigrasi Kelas I TPI Semarang, Kantor Imigrasi Kelas II TPI Cilacap, dan Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pemasang;
- e. Provinsi Jawa Timur, yang terdiri dari Divisi Kanwil Kemenkumham Provinsi Jawa Timur, Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jember, Kantor Imigrasi Kelas III Non-TPI Pamekasan, dan Kantor Imigrasi Kelas I TPI Tanjung Perak;
- f. Provinsi Kalimantan Barat, yang terdiri dari Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Kalimantan Barat dan Kantor Imigrasi Kelas II Non-TPI Singkawang;
- g. Provinsi Sulawesi Selatan, yang terdiri dari Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Sulawesi Selatan, Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar dan Kantor Imigrasi Kelas II TPI Pare-Pare;
- h. Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang terdiri dari Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Kanim Kelas I TPI Kupang; dan
- i. Perwakilan dari 6 (enam) atase/konsul/staf teknis/bidang imigrasi pada Kantor Imigrasi di Luar Negeri yang meliputi Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Tokyo, Jepang; Kedutaan Besar Republik Indonesia (KBRI) Seoul, Republik Korea Selatan; Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) Kuching, Malaysia; Konsulat Jenderal Republik Indonesia (KJRI) Hong Kong, Republik Rakyat Tiongkok; Kantor Dagang Ekonomi Indonesia (KDEI) Taipei, Taiwan.

Justifikasi pemilihan wilayah atau provinsi tersebut didasarkan pada jumlah permohonan paspor pada tahun 2016 - 2020 yang digunakan untuk berbagai keperluan termasuk bekerja, belajar dan berwisata dan potensi masalah yang muncul dalam pelayanan paspor di setiap provinsi yang dimaksud. Berdasarkan data penerbitan paspor tahun 2016 sampai dengan tahun 2020 dapat diketahui data sebagai berikut:

Tabel 3.1. Data Penerbitan Paspor Per Provinsi Tahun 2016 - 2020

Provinsi	Tahun				
	2016	2017	2018	2019	2020
DKI Jakarta	519.593	506.859	596.308	624.763	203.337
Jawa Timur	381.545	347.229	416.484	405.421	146.350
Jawa Barat	373.209	391.467	456.944	431.915	167.763
Jawa Tengah	208.140	211.035	253.867	255.933	107.535
Sumatera Utara	205.821	213.644	230.256	239.247	65.838
Kalimantan Barat	108.844	105.024	112.714	109.863	31.341
Kepulauan Riau	107.154	88.823	112.714	138.382	42.373
Sulawesi Selatan	100.798	111.292	99.768	102.137	34.743
NTT	14.008	12.605	13.322	15.680	4.017

Sumber: Direktorat Jenderal Imigrasi, 2021

A. Risiko Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 tahun

Menanggapi masalah risiko kebijakan yang dipertanyakan, penulis melakukan pengumpulan data dengan memperkuat proses analisis kebijakan dan analisis risiko. Proses analisis kebijakan yang dilakukan adalah untuk mengidentifikasi risiko-risiko yang muncul pada kebijakan validitas paspor saat ini, yaitu masa berlaku 5 tahun serta mengidentifikasi potensi risiko untuk masa berlaku paspor paling lama 10 tahun. Selain itu, dalam pengumpulan data, penulis tidak hanya mendasarkan temuan-temuan yang diperoleh dari para

pejabat/petugas Imigrasi di Kantor imigrasi dan Unit Pelaksana Teknisnya tetapi juga mengeksplorasi informasi dari pelamar paspor atau penerima pelayanan untuk menentukan tanggapan publik terhadap kebijakan penerapan. Namun, pengumpulan data dalam kondisi pandemi Covid-19 saat ini tidak mungkin untuk bertemu langsung dengan informan, melainkan penulis memperoleh informasi dari informan melalui telewawancara secara daring (*online*).

Berdasarkan informasi dari pejabat teknis di bidang imigrasi, masa berlaku paspor paling lama 10 tahun menimbulkan berbagai tanggapan bahkan secara umum petugas imigrasi mendukung kebijakan tersebut. Namun, dalam menerapkan kebijakan tersebut, harus ada lebih banyak pedoman atau pedoman teknis untuk petugas di lapangan. Hasil temuan lapangan lain menunjukkan bahwa petunjuk teknis yang dimaksud sepertinya tidak perlu disertakan mengingat dalam PP Nomor 51 Tahun 2020 tidak ada pernyataan eksplisit yang menyatakan bahwa produk hukum dimaksud memerlukan aturan lebih lanjut dalam pelaksanaannya.

Secara umum, latar belakang penerbitan PP Nomor 51 tahun 2020 dimotivasi oleh banyak negara yang telah mengadopsi masa berlaku paspor biasa lebih lama hingga 10 tahun. Hal senada disampaikan oleh Kasubdit Cekal Direktorat Wasdakim Ditjen Imigrasi yang menyatakan bahwa:

“Dinamika yang berkembang di dunia internasional menyebabkan Negara Indonesia mengadopsi pula kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun. Hal yang demikian utamanya adalah untuk memberikan efisiensi dan efektivitas pelayanan paspor terutama untuk penggantian pemegang paspor yang halamannya yang masih tersedia namun masa berlakunya sudah

habis”.⁸⁰

Pendapat lain yang memperkuat pernyataan sebelumnya juga disampaikan oleh Kepala Sub Direktorat Pengelolaan dan Analisis Dokumen Perjalanan (PADP) Direktorat Lalu Lintas Keimigrasian, Ditjen Imigrasi yang berpendapat bahwa tidak hanya untuk mengurangi antrian, tetapi kebijakan yang dimaksud di latar belakang dengan banyaknya penggunaan blangko paspor yang selaras dengan peningkatan jumlah pemohon. Sementara itu, pengadaan blangko paspor sifatnya terbatas sehingga dengan adanya kebijakan tersebut akan menurunkan *demand* untuk penggantian blangko paspor.⁸¹ Namun, ada pernyataan menarik yang disampaikan oleh Kasubag Peraturan Perundang-undangan dan Kelembagaan Bagian Program dan Pelaporan Sekretariat Jenderal Imigrasi yang mengemukakan bahwa:

“PP Nomor 51 Tahun 2020 telah dibahas dan dikompilasi dari tahun 2017 yang diawali dengan adanya kebutuhan norma dan pengaturan pengadaan blanko paspor di Pasal 71. Setelah pembahasan berkembang terhadap perubahan norma yang sifatnya dinamis ada tentang izin tinggal dan tentang paspor. Masa berlaku paspor 10 tahun ini sebenarnya dari awal sudah menjadi *concern* Ditjen imigrasi dari tahun 2018. Akan tetapi jika dicermati kembali sejatinya PP Nomor 51 Tahun 2020 adalah peraturan final yang tidak perlu ada peraturan pelaksana untuk memberlakukan masa berlaku 10

80 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 18 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

81 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Direktorat Lalu Lintas Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 25 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

tahun karena di dalam Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 hanya mengatur tentang mekanisme penerbitan dan persyaratan paspor sehingga dalam peraturan pelaksana pada Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 tidak perlu ada.”⁸²

Sampai saat pengumpulan data ini berlangsung, PP Nomor 51 tahun 2020 nyatanya masih belum diimplementasikan meskipun sudah diundangkan secara hukum. Dalam hal ini, penulis berupaya untuk menetapkan identifikasi sejumlah risiko yang ada dalam kebijakan masa berlaku paspor 5 tahun dengan berbagai risiko yang timbul dari kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun. Penjelasan identifikasi risiko ini diperoleh dari Ditjen Imigrasi serta Kantor Wilayah (Divisi Keimigrasian dan Unit Pelaksana Teknis Keimigrasian sesuai dengan lokus penelitian (Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Sulawesi Selatan, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur).

Sebelum menjelaskan risiko yang mungkin terjadi, terdapat sejumlah risiko yang dihadapi oleh Direktorat teknis pada Ditjen Imigrasi, Divisi Keimigrasian di Kanwil, dan Kanim bahkan risiko tersebut dinilai oleh informan akan selalu terjadi dan beririsan dengan risiko dalam kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun.

Berikut adalah deskripsi risiko yang ada berdasarkan hasil FGD dengan informan, dan dapat digambarkan sebagai berikut:

82 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Bagian Program dan Pelaporan Direktorat Jenderal Imigrasi yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 25 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

Tabel 3.2. Rerata Risiko yang Teridentifikasi Terhadap Kebijakan Masa Berlaku Paspor 5 Tahun

No	Risiko yang dimaksud	Kemungkinan		Dampak		Tingkat Risiko	Profil Risiko	Karakteristik Risiko
		Uraian	Nilai	Uraian	Nilai			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Resistensi masyarakat yang berharap paspor bisa berlaku 10 tahun	Pasti	5	Unit Utama	5	25	Sangat Tinggi	Regulasi
2.	PNBP dan biaya paspor	Pasti	4,6	Unit Utama	3,5	17,16	Sedang	Kesisteman
3.	Integrasi data di Kesisteman Keimigrasian dengan K/L terkait	Moderat	3,55	Unit Utama	3,22	11,7	Sedang	Kesisteman
4.	Penyalahgunaan DPRI Paspor	Moderat	3,55	Unit Utama	3,22	11,7	Sedang	Pengawasan
5.	Penyesuaian dengan regulasi terkait lain	Moderat	2,83	Unit Utama	4,16	11,66	Sedang	Regulasi
6.	Antrean Paspor	Moderat	3,53	Unit Utama	2,46	10	Rendah	Pelayanan

7.	Pengawasan terhadap anak berkewarga negaraan ganda (ABG)	Moderat	3	Unit Utama	3,5	10	Rendah	Pengawasan
8.	Kualitas bahan baku paspor belum optimal	Moderat	4,08	Unit Utama	2,33	9,66	Rendah	Pengawasan
9.	Risiko internal sarana prasarana	Moderat	3,90	Unit Utama	2,36	9,09	Rendah	Pengawasan
10.	Penurunan Pelayanan di masa pandemi	Hampir Pasti	3,5	Unit Utama	2,5	9	Rendah	Pelayanan
11.	Keterbatasan jumlah SDM	Moderat	3,5	Unit Utama	2,12	7,62	Rendah	Pelayanan
12.	Kualitas bahan baku paspor	Kecil	3,33	Unit Utama	1,6	5,6	Sangat Rendah	Pengawasan
13.	Perubahan ciri fisik pemegang paspor	Pasti	4,33	Unit Utama	1	4,33	Sangat Rendah	Pengawasan

Sumber: Hasil pengolahan data tim penulis, 2021.

Berdasarkan **Tabel 3.2**, menanggapi masa berlaku paspor 5 tahun, situasi karakteristik berisiko adalah karakteristik risiko pengawasan. Beberapa risiko yang disebabkan oleh karakteristik ini termasuk penyalahgunaan DPRI berupa paspor yang termasuk dalam kondisi berisiko sedang, pemantauan anak berkewarganegaraan ganda (ABG) dan kualitas bahan baku paspor termasuk dalam profil risiko rendah hingga beberapa risiko lain yang termasuk dalam karakteristik risiko pengawasan. Namun, situasi tertinggi dari profil risiko yang terkait dengan resistensi masyarakat atau publik yang berharap paspor dapat berlaku 10 tahun. Atas dasar informasi dari informan, kebijakan masa berlaku paspor diperpanjang menjadi 10 tahun, telah menjadi informasi publik yang secara langsung telah didiseminasi oleh Ditjen Imigrasi. Namun dalam implementasinya, kebijakan ini belum dapat diimplementasikan karena membutuhkan beberapa penyesuaian, salah satunya adalah menyesuaikan tarif atau biaya paspor sehingga kebijakan yang dimaksud belum dapat diterapkan di masyarakat. Oleh karena itu, dalam kondisi saat ini, risiko mengenai resistensi masyarakat atau publik terhadap kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun menjadi sangat tinggi. Dalam praktiknya, tidak hanya resistensi dari masyarakat, tetapi pada tataran implementasi keimigrasian juga memerlukan pedoman lain dalam mendukung kebijakan yang dimaksud.

Selanjutnya, mengenai risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun dapat diketahui berdasarkan tabel berikut:

Tabel 3-3. Rerata Risiko yang Teridentifikasi Terhadap Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 Tahun

No.	Potensi Risiko	Kemungkinan		Dampak		Tingkat Risiko	Profil Risiko	Karakteristik Risiko
		Uraian	Nilai	Uraian	Nilai			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Belum tersedianya aturan yang tepat untuk penerbitan paspor bagi ABG	Pasti	5	Kementerian	5	25	Sangat tinggi	Kesisteman
2.	PNBP Menurun	Hampir Pasti	4,4	Unit Utama	4,6	20,4	Tinggi	Regulasi
3.	Integrasi data pada Kesisteman Keimigrasian dengan K/L Lain	Hampir Pasti	4,5	Unit Utama	4,5	19,5	Tinggi	Kesisteman
4.	Penyalahgunaan DPRI (Paspor) oleh Pemilik dan atau Non Pemilik (Impostor)	Moderat	3,58	Unit Utama	3,41	12,33	Sedang	Pengawasan
5.	Risiko internal Kesisteman Keimigrasian	Moderat	3,5	Kanwil/ Unit Utama	3	11,7	Sedang	Kesisteman
6.	Bahan baku paspor saat ini rentan rusak	Moderat	3,5	Unit Utama	4,2	12	Sedang	Sarana dan Prasarana
7.	Perubahan fisik dan data pengguna paspor	Moderat	3,5	Kanwil/ Unit Utama	3	9,7	Rendah	Pengawasan

Sumber: Hasil pengolahan data tim penulis, 2021.

Berdasarkan **Tabel 3.3**, diketahui 7 (tujuh) risiko potensial dari kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun yang diperoleh dari 123 (seratus dua puluh tiga) risiko yang dijelaskan oleh beberapa wilayah tergantung pada lokasi penelitian yang kemudian dianalisis dan dikerucutkan lagi menjadi lebih spesifik. Potensi risiko yang dievaluasi sangat tinggi adalah ketersediaan aturan yang tepat untuk menerbitkan paspor untuk ABG. Potensi pertama ini menjadi selaras dengan pengawasan warga negara Indonesia sebagai karakteristik risiko yang masuk ke karakteristik pengawasan.

Informasi utama diperoleh dari pejabat imigrasi di Kanim Kelas I Non-TPI Jakarta Selatan yang mengatakan bahwa:

“Dalam praktiknya bagi warga negara asing yang menetap di Indonesia terkadang juga memiliki anak dan rerata mereka pasti akan membuat paspor untuk anaknya sehingga karena belum ada aturan yang secara spesifik mengatur hal tersebut maka biasanya kami tetap akan membuat paspor bagi anak tersebut sesuai dengan ketentuan aturan lain yang menyatakan bahwa anak yang berkewarganegaraan ganda dapat memperoleh dokumen Indonesia jika sudah sesuai dengan batasan umur tertentu”.⁸³

Hal senada juga diungkapkan oleh pejabat pada Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia, Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia yang berpendapat bahwa:

“Banyak warga negara yang memiliki kewarganegaraan ganda masih minim untuk melapor walaupun sudah

83 Hasil temuan diperoleh melalui wawancara secara langsung dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Imigrasi Jakarta Selatan yang dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 7 April 2021.

disediakan aplikasi untuk lapor diri menyebabkan tidak hanya Ditjen Imigrasi saja yang kesulitan dalam melakukan pengawasan, pihak Kemenlu R.I. pun juga kesulitan terhadap hal tersebut. Mereka baru akan melapor ketika ada permasalahan atau pada saat paspor yang dimiliki akan habis”.⁸⁴

Namun demikian menurut pejabat di Program dan Pelaporan (P2L) Sekretariat Ditjen Imigrasi mengatakan bahwa “aturan terhadap anak berkewarganegaraan ganda telah diatur dalam PP Nomor 51 Tahun 2020. Namun karena belum dilaksanakan maka belum disesuaikan ke dalam sistem dan ketika sudah dilaksanakan nanti, biasanya sistem yang ada di Imigrasi (SIMKIM) akan menyesuaikan”.⁸⁵

Sehubungan dengan potensi kedua untuk Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) menjadi turun menjadi jawaban dari semua informan di semua lokus penelitian, bahkan potensi risiko ini masuk dalam profil risiko tinggi. Kepala Divisi Keimigrasian Kanwil Kalimantan Barat berpendapat bahwa “apabila harga paspor biasa masih sama dengan masa berlaku 5 tahun, potensi penurunan terhadap PNBP akan dimungkinkan terjadi. Oleh karena itu perlu ada penyesuaian tarif atau biayanya jika masa berlaku diperpanjang

84 Hasil temuan diperoleh dari Direktorat Perlindungan Warga Negara Indonesia dan Badan Hukum Indonesia, Direktorat Jenderal Protokol dan Konsuler, Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat atau Pelaksana Tugas pada Kementerian/Lembaga Terkait yang dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 31 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

85 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada bagian Program dan Pelaporan Pada Direktorat Jenderal Imigrasi yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 25 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

menjadi 10 tahun”.⁸⁶ Hal senada juga disampaikan oleh Kepala Kantor Imigrasi Kelas II Non-TPI Singkawang yang berpendapat bahwa:

“Kebijakan 10 tahun yang nantinya akan diberlakukan di Indonesia dinilai berkaca dari negara-negara yang telah menerapkan kebijakan yang dimaksud, meskipun demikian negara-negara tersebut telah menyesuaikan tarif yang ada sehingga jika kebijakan tersebut akan diberlakukan maka perlu disesuaikan kembali tarif atau biaya yang ada sehingga tidak akan mengurangi jumlah PNBP yang masuk ke negara”.⁸⁷

Secara lebih tegas disampaikan pula oleh Kepala Divisi Keimigrasian Kanwil Nusa Tenggara Timur yang menyatakan bahwa “jika nilai PNBP tetap nilainya dengan masa berlaku 5 (lima) tahun maka akan berdampak pada penerimaan negara bukan pajak yang tentu pada gilirannya akan berdampak pada operasional organisasi”.⁸⁸ Akan tetapi ada pendapat menarik yang disampaikan oleh perwakilan pejabat struktural di Kanim Kelas I TPI Kupang yang menyatakan bahwa:

“Potensi risiko penurunan PNBP memiliki relasi dengan salah satu fungsi keimigrasian yakni sebagai fasilitator

86 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Barat, serta petugas atau pelaksana keimigrasian pada Unit Pelaksana Teknis (Kantor Imigrasi Singkawang) sesuai lokus penelitian yang dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 23 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

87 *Ibid.*

88 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Nusa Tenggara Timur, serta petugas atau pelaksana keimigrasian pada Unit Pelaksana Teknis (Kantor Imigrasi Kupang) sesuai lokus penelitian yang dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 23 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

pembangunan ekonomi. Masyarakat Kupang rata-rata berasal dari golongan ekonomi menengah kebawah sehingga jika diberlakukan tarif paspor dengan masa berlaku 10 tahun cukup tinggi, tentunya hal ini akan memberatkan bagi masyarakat tidak hanya di Kupang saja tetapi di wilayah 3T (Tertinggal, Terdepan dan Terluar).⁸⁹

Sementara, Pejabat Imigrasi di Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Cirebon mengatakan bahwa:

“Penurunan PNBP dinilai akan menjadi ancaman organisasi jika tidak disesuaikan dengan biaya permohonan yang baru. Dapat diinformasikan bahwa hampir sebagian dari bisnis proses fungsi keimigrasian dibiayai oleh PNBP dari Penerbitan paspor oleh karenanya jika tidak disesuaikan maka akan berdampak cukup signifikan pada bisnis proses keimigrasian”.⁹⁰

Akan tetapi, terdapat pernyataan yang menarik disampaikan oleh atase keimigrasian Korea Selatan yang berpendapat bahwa:

“Dalam konteks PNBP menurun sepertinya tidak berpengaruh signifikan bagi Atase Keimigrasian di Luar Negeri karena walaupun kita melakukan tugas dan fungsi keimigrasian di Luar Negeri namun PNBP yang

89 *Ibid.*

90 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Barat, serta petugas atau pelaksana keimigrasian pada Unit Pelaksana Teknis (Kantor Imigrasi Cirebon, Kantor Imigrasi Sukabumi, dan Kantor Imigrasi Tasikmalaya) sesuai lokus penelitian yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 22 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

diterima masuk kepada Kementerian Luar Negeri”.⁹¹

Risiko tinggi lainnya yang dapat ditarik dari temuan lapangan adalah integrasi data pada kesisteman keimigrasian dengan Kementerian atau Lembaga (K/L) lain. Identifikasi risiko ini terutama disampaikan oleh UPT Kanim sesuai lokus penelitian. Penggunaan kesisteman keimigrasian dalam hal pelayanan paspor sudah diintegrasikan dengan beberapa K/L terkait seperti Dukcapil dari Kemendagri atau Interpol dari Kepolisian RI. Namun demikian berdasarkan informasi dari informan dapat diketahui bahwa integrasi data masih menjadi salah satu hambatan dalam proses penerbitan paspor. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa saat petugas imigrasi mengecek di sistem, data pendukung yang dibawa oleh pemohon memiliki Nomor Induk Kependudukan (NIK) yang tidak tercatat atau terdaftar, meskipun pemohon mendapatkan data kependudukan melalui jalur resmi. Pernyataan sebelumnya didukung oleh Pejabat pada Kanim Kelas I TPI Tanjung Perak yang menyatakan bahwa:

“Kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun memerlukan integrasi yang lebih intens antar instansi. Hal ini terkait dengan adanya ancaman pemalsuan dokumen persyaratan dalam pengurusan paspor. Dalam proses pengecekan validasi dokumen kependudukan, seperti KTP, KK, atau Akta Lahir untuk saat ini hanya terbatas pada cek NIK di sistem yang tersambung dengan *server* di Kemendagri. Namun belum adanya proses validasi secara aktif yang memungkinkan adanya komunikasi langsung dengan Dispendukcapil misalnya terkait belum aktifnya NIK pada sistem kependudukan atau misalnya pengecekan rekomendasi travel untuk

91 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada perwakilan di Luar Negeri (Atase Keimigrasian) yang dilaksanakan pada hari Jumat tanggal 7 Mei 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

kegiatan umroh yang dapat dipertanggungjawabkan agar tidak disalahgunakan dalam penggunaan paspor pasca penerapan kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun”.⁹²

Selain itu menurut Pejabat Imigrasi di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar menyatakan bahwa:

“Kelemahan integrasi tidak hanya pada kesisteman yang ada tetapi belum tersedia pula sistem atau alat yang bisa memverifikasi dokumen persyaratan baik di jenis paspor dengan masa berlaku 5 tahun maupun 10 tahun. Misalnya verifikasi persyaratan pembuatan paspor yang dikeluarkan oleh instansi lain seperti KTP, KK dan Akta Lahir. Kenyataan ini sering mengakibatkan “kriminalisasi” lebih lama kepada petugas penerbit paspor apabila terjadi suatu permasalahan atas pemegang paspor tersebut”.⁹³

Kemudian, risiko kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun lainnya adalah potensi risiko penyalahgunaan DPRI oleh pemilik dan non pemilik (impostor). Persoalan tersebut merupakan salah satu masalah yang diilustrasikan di bidang pengawasan. Dengan masa berlaku 10 tahun, potensi pemilik ataupun non pemilik menggunakan paspor untuk melakukan tindak kejahatan yang memanfaatkan dokumen paspor sangat dimungkinkan terjadi. Kepala Seksi Dokumen Perjalanan dan Izin Tinggal Kanim Kelas I Non TPI Sukabumi berpendapat bahwa, “penyalahgunaan paspor

92 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Timur, serta petugas atau pelaksana keimigrasian pada Unit Pelaksana Teknis (Kantor Imigrasi Pamekasan, Kantor Imigrasi Jember, dan Kantor Imigrasi Tanjung Perak) sesuai lokus penelitian yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 22 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

93 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Jawa

akan meningkat karena jangka waktu yang lebih lama”.⁹⁴ Hal senada juga diungkapkan oleh Kepala Kantor Imigrasi Kelas II Non-TPI Tasikmalaya yang berpendapat bahwa:

“Pengawasan terhadap penggunaan paspor sebagai dokumen perjalanan menjadi lebih berat, karena rentang waktu 10 (sepuluh) tahun memungkinkan pemegang paspor RI menggunakannya untuk berbagai macam kegunaan. Jangankan 10 tahun, begitu mereka menerima paspor saja potensi mereka untuk menggunakannya untuk tindak kejahatan sangat dimungkinkan terjadi”.⁹⁵

Selanjutnya, potensi risiko lain adalah berkenaan dengan risiko internal kesisteman keimigrasian yang seyogyanya juga selaras dengan risiko integrasi data dengan K/L lain. Mengacu pada pernyataan dari Kabid Infokim dan Kabid Inteldakim di Divisi Keimigrasian Provinsi Jawa Barat bahwa:

“Selain pengawasan, kelemahan organisasi lainnya adalah pada sisi kesisteman karena pada saat masa berlaku 5 tahun saja masih terdapat kendala dalam pelaksanaannya utamanya dalam hal kuota antrean, sehingga ketika jika kebijakan 10 tahun diberlakukan maka perlu suatu sistem yang benar-benar sudah siap dalam mendukung tugas dan fungsi keimigrasian tidak hanya dari sisi pelayanan melainkan juga dari sisi pengawasan. Permasalahan lain yang dihadapi berkenaan dengan kesisteman adalah dalam hal

94 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Barat, serta petugas atau pelaksana keimigrasian pada Unit Pelaksana Teknis (Kantor Imigrasi Cirebon, Kantor Imigrasi Sukabumi, dan Kantor Imigrasi Tasikmalaya) sesuai lokus penelitian yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 22 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

95 Ibid.

integrasi data dengan pemangku kepentingan lain yang dinilai masih belum berjalan secara optimal”

Demikian juga dengan pernyataan perwakilan dari Kanim Kelas I TPI Cirebon yang menyatakan bahwa “Kesisteman yang tidak mutakhir dikarenakan belum optimalnya integrasi data dengan pemilik paspor berpotensi ada perbedaan data pada TPI atau PLB serta belum adanya pembaharuan terhadap sistem yang digunakan saat ini (SIMKIM v.2)”. Adapun pernyataan berikut dari Sub Direktorat Verifikasi Dokumen Perjalanan (Verdok), Direktorat Lalu Lintas Keimigrasian:

“Risiko tersebut seperti risiko kesisteman akan terjadi di paspor dengan masa berlaku 10 tahun apabila sistem tidak bisa membaca pilihan paspor untuk kategori umur. Selain itu bila kualitas tidak disesuaikan dengan usia masa berlaku maka akan terjadi kerusakan pada paspor tersebut yang mengakibatkan keluhan masyarakat atas layanan keimigrasian”.

Deskripsi risiko ini adalah data biometrik dengan pemohon balita akan berisiko jika tidak ada biometrik, *Border Management System* (BMS) dari TPI tidak mutakhir/berfungsi, data cegal yang tidak mutakhir/berfungsi dan tidak ada jaminan data keamanan pemohon di SIMKIM.

Potensi risiko lain adalah bahan baku paspor mengemuka dari informan karena masa berlaku yang lebih lama berpotensi akan rentan terhadap kerusakan. Beberapa masalah yang mengemuka terhadap kualitas bahan baku tergambar pada paspor yang memiliki paspor elektronik (*electronic passport*) karena sering ditemukan *chip* tidak terbaca dalam sistem sehingga penggantian harus dilakukan. Selain itu, bahan baku paspor masih menggunakan kertas biasa yang berpotensi lebih mudah rusak jika terkena cairan. Wacana tentang

penggunaan bahan polikarbonat seharusnya sudah mengemuka tetapi sampai saat ini penggunaan bahan yang dimaksud masih dalam pembahasan. Pernyataan dari Kanim Kelas I Khusus TPI Medan menyebutkan bahwa:

“Tantangan lain adalah kualitas dari blangko paspor yang sampai saat ini dinilai belum berkualitas baik. Walaupun saat ini telah dibahas untuk menggunakan bahan *polycarbonate* namun sampai detik ini belum adanya kepastian untuk menggunakan bahan tersebut”

Sementara itu pernyataan dari Sub Direktorat Pengelolaan dan Analis Dokumen Perjalanan, Direktorat Lalu Lintas Keimigrasian menyebutkan bahwa:

“Satu risiko lain (bisa internal dan eksternal) adalah berkaitan dengan masalah kualitas paspor saat ini, poinnya adalah bagaimana meningkatkan kualitasnya agar bisa bertahan hingga 10 tahun”, blangko paspor sendiri mengalami perkembangan dari masa ke masa, blangko e-paspor kemudian diasumsikan dapat meningkatkan kepercayaan “paspor” dimaksud sebagai dokumen negara yang lebih aman dan valid daripada jenis paspor kertas biasa. Dalam konteks yang subyektif penambahan masa berlaku paspor 10 tahun akan menambahkan kenyamanan bagi si pengguna/pemegang paspor (*passport holder*)”

Disisi lain, pernyataan dari Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian menyatakan bahwa:

“Risiko teknis organisatoris yang berhubungan dengan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia yaitu fitur dan tingkat keamanan (*security feature*) bahan polikarbonat

harus lebih baik kualitasnya dari paspor sebelumnya. Apabila tingkat keamanan bahan *polycarbonate* kurang bagus maka berdampak Paspor RI tersebut mudah untuk dipalsukan”.

Selain itu, berdasarkan **table 3.3**, terdapat risiko potensial yang disimpulkan dalam profil risiko rendah, tetapi masih harus dipertimbangkan. Risiko yang dimaksud dikaitkan dengan perubahan fisik dan pengguna paspor dan penyesuaian dengan peraturan lain. Jika dicermati lagi, perubahan fisik dan data pengguna akan sangat memengaruhi pemohon atau pemilik paspor dengan kategori bayi dan anak-anak. Jika masa berlaku menjadi 10 tahun kemungkinan adalah perubahan fisik dan data kependudukan. Di TPI di Indonesia, kondisi tersebut tidak menjadi masalah penting, tetapi itu akan menjadi masalah besar ketika pemegang paspor tersebut diperiksa oleh TPI di luar negeri yang sangat ketat terhadap dokumen keimigrasian.

Berkaitan dengan perubahan fisik dan data pengguna paspor, Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi NTT berpendapat bahwa “Belum semua petugas pemeriksa di setiap pintu perlintasan memiliki keterampilan untuk mendeteksi perubahan fisik (antara lain wajah) pemegang paspor apabila pemberlakuan paspor 10 (sepuluh) tahun yang berpotensi terjadi perubahan fisik pemegangnya”, Dari Kantor Imigrasi Kelas I TPI Makassar menjelaskan bahwa:

“Perubahan fisik atau data sipil lainnya yang akan mempengaruhi data pemegang memerlukan ketegasan pengaturan dan sistemnya. Dalam waktu 10 tahun perubahan status sipil dan identitas seseorang dimungkinkan terjadi. Namun akan menjadi berbahaya apabila yang bersangkutan tidak melapor, sehingga data yang dipakai adalah data lama yang sudah tidak *up to date*. Atau apabila ada kesalahan atau manipulasi

data maka data yang terekam adalah data yang salah untuk waktu yang lama”

Elaborasi persoalan ini juga disampaikan oleh perwakilan dari Kanim Kelas I Khusus TPI Medan yang menyebutkan bahwa “Belum tersedianya *single identity* yang semua dokumen tersinkronisasi satu dengan yang lainnya. Pada praktiknya seringkali dokumen fisik berbeda dengan yang tercantum dalam sistem”. Pernyataan dari Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian, Ditjen Imigrasi bahwa:

“Perubahan identitas, dengan bertambahnya usia akan merubah penampilan secara fisik terutama pemegang paspor yang sudah lansia akan ada pengurangan dalam terbaca sidik jari, tetapi berdasarkan permohonan paspor awal bisa digunakan untuk dilihat atau dibandingkan dengan data yang terbaru.”

Risiko ini ada tetapi masih bisa diantisipasi, tetapi disampaikan pula bahwa:

“Dalam rangka meminimalkan risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun, Ditjen Imigrasi telah membuat prioritas nasional (Prinas) 2021-2024, salah satunya adalah melakukan standarisasi manajemen pemeriksaan fisik dan arus pelintas di setiap Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI)”.

Dari sudut pandang risiko dalam penerapan paspor masa berlaku 5 tahun atau masa berlaku paspor 10 tahun, penulis menganalisis dengan menggunakan Permenkumham Nomor 5 Tahun 2018 tentang Manajemen Risiko di Lingkungan Kementerian Hukum dan HAM. Analisis risiko merupakan langkah untuk menentukan nilai

dari suatu sisa risiko yang telah diidentifikasi dengan mengukur nilai kemungkinan dan dampaknya. Berdasarkan hasil penilaian, risiko yang tersisa dapat ditentukan oleh tingkat dan status risiko sehingga informasi dapat diproduksi untuk menciptakan desain pengendaliannya. Risiko yang tersisa telah diidentifikasi harus dianalisis berdasarkan informasi yang akurat sehingga dapat diperoleh nilai kemungkinan dan dampak yang tepat. Keakuratan penilaian ini penting karena hasil yang diperoleh akan menentukan prioritas menanganinya melalui mitigasi risiko. Secara konkret dalam menentukan analisis terhadap tingkat Risiko, penulis mengukurnya dengan menggunakan dua dimensi, yaitu:

- a. kemungkinan terjadinya Risiko yang dinyatakan dalam frekuensi; dan
- b. tingkat dampak.

Gambaran terhadap kedua dimensi tersebut diperoleh berdasarkan hasil kuesioner yang diberikan kepada petugas imigrasi sesuai lokus penelitian yang pada akhirnya memberikan gambaran terhadap peta risiko dengan masa berlaku paspor 5 tahun dan masa berlaku paspor 10 tahun.

Berdasarkan temuan yang diperoleh dari informan, penulis menganalisis **tabel 3.3.** berkenaan dengan risiko rata-rata yang diidentifikasi dengan masa berlaku paspor 10 tahun. Data yang disajikan didasarkan pada data empiris yang disesuaikan dengan lokus penelitian. Dari data hasil FGD tersebut, analisis risiko atas kebijakan pemberlakuan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun dapat diidentifikasi sebagai berikut:

Pertama, belum tersedianya aturan yang mendasari penerbitan paspor untuk anak-anak berkewarganegaraan ganda (ABG). Adapun

berdasarkan analisis risiko menunjukkan bahwa terhadap risiko ini para informan menyatakan kemungkinan risiko ini muncul adalah dalam waktu satu tahun jika kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun diberlakukan dengan profil risiko yang sangat tinggi. Deskripsi risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun ini muncul karena SIMKIM V.2. yang digunakan oleh petugas belum menampilkan pilihan khusus untuk anak/subyek berkewarganegaraan ganda (ABG) sehingga menyebabkan kesulitan bagi petugas untuk menerbitkan paspor bagi ABG.

Namun, Pasal 51 ayat (2) PP Nomor 51 tahun 2020 menyatakan bahwa “Masa berlaku paspor biasa yang diterbitkan bagi anak berkewarganegaraan ganda tidak boleh melebihi batas usia anak tersebut untuk menyatakan memilih kewarganegaraannya”. Akibatnya, sehubungan dengan risiko ini, solusi yang dapat dilakukan adalah menyesuaikan atau menampilkan pilihan pada sistem yang digunakan untuk memfasilitasi Anak Berkewarganegaraan Ganda (ABG). Namun, harus ada kesesuaian dan kesepakatan dengan K/L lain terhadap kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun. Sebab ada aturan lain (Undang-Undang 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan Republik Indonesia) yang dalam Pasal 41 dinyatakan bahwa, anak-anak yang lahir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 huruf c, huruf d, huruf h dan huruf l dapat memperoleh kewarganegaraan RI. Dengan memperoleh *Affidavit* atau paspor biasa dengan mendaftarkan diri ke Perwakilan RI. Subyek Pasal 41 yang dimaksud dalam aturan tersebut adalah:

- Pasal 4 (huruf c), Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang Ayah Warga Negara Indonesia dengan Ibu Warga Negara Asing;

- Pasal 4 (huruf d), Anak yang lahir dari perkawinan yang sah dari seorang Ayah Warga Negara Asing dengan Ibu Warga Negara Indonesia;
- Pasal 4 (huruf h), Anak yang lahir di luar perkawinan yang sah dari seorang Ibu Warga Negara Asing yang diakui oleh seorang ayah Warga Negara Indonesia sebagai anaknya dan pengakuan itu dilakukan sebelum anak tersebut berusia 18 (delapan belas) tahun atau belum kawin; dan
- Pasal 4 (huruf l), Anak yang dilahirkan di luar wilayah Negara Republik Indonesia dari seorang ayah dan ibu WNI yang karena ketentuan dari negara tempat anak tersebut dilahirkan memberikan kewarganegaraan kepada anak yang bersangkutan.

Kedua, sehubungan dengan risiko lain seperti penurunan PNBPN, berdasarkan teori analisis risiko, risiko seperti ini dapat dipindahkan kepada stakeholder terkait dalam hal ini adalah Kementerian Keuangan RI sebagai pengelola PNBPN bagi Kementerian/Lembaga. apabila risikonya hendak dipindahkan kepada Kementerian Keuangan untuk diberi keputusan terlebih dahulu sehingga Kemenkumham c.q. Ditjen Imigrasi diberikan relaksasi penurunan target PNBPN Kementerian tanpa pengenaan sanksi administrasi. Akan tetapi jika risiko ini akan diatasi oleh Direktorat Jenderal Imigrasi maka perlu dilakukan penyesuaian terhadap PNBPN paspor saat ini. Artinya perlu disesuaikan kembali tarif dari penerbitan paspor. Berdasarkan **tabel 3.3**. sebelumnya, dijelaskan gambaran risiko ini dinilai oleh para informan hampir pasti terjadi dalam periode satu tahun yang akan berdampak pada Direktorat Jenderal Imigrasi dengan risiko yang tinggi. Alasan yang mengemuka PNBPN akan menurun jika tidak disesuaikan adalah kebutuhan untuk biaya pembuatan paspor membutuhkan anggaran yang cukup besar karena terdapat teknologi

atau fitur keamanan dalam paspor. Selain itu, alasan mengapa harus disesuaikan adalah untuk jangka waktu yang lebih lama, potensi masyarakat untuk mengurus paspor akan segera berubah setiap 10 tahun, yang pada awalnya adalah 5 tahun. Penilaian petugas atau pelaksana keimigrasian akan berdampak pada biaya operasional kantor imigrasi masing-masing karena hampir sebagian dana operasional yang didapatkan berasal dari PNPB paspor. Apabila tidak menyesuaikan biaya atau tarif atas masa berlaku paspor 10 tahun, kemungkinan terburuk lainnya bahwa kantor imigrasi dapat ditutup karena tujuan kinerja yang tidak tercapai, terutama pada masa pandemi, sehingga keinginan masyarakat untuk pergi ke luar negeri berkurang mengakibatkan kebutuhan untuk membuat paspor menurun. Meskipun demikian, melihat beberapa dampak tersebut, penyesuaian tarif perlu selaras dengan daya beli masyarakat saat ini.

Ketiga, sehubungan dengan integrasi data antara sistem keimigrasian dan K/L lain berdasarkan tabel sebelumnya, bahwa dalam periode satu tahun yang akan berdampak pada Direktorat Jenderal Imigrasi dengan risiko tinggi. Meskipun beberapa informan menegaskan bahwa koordinasi dan komunikasi telah dibangun secara internal antar lembaga, tetapi data yang berpotensi tidak sinkron masih memungkinkan terjadi. Kondisi tersebut disebabkan belum adanya aplikasi tersendiri yang terkoneksi antara kementerian dan/atau lembaga terkait. Beberapa hambatan dalam integrasi ini juga diungkapkan oleh petugas imigrasi yang menyatakan bahwa dalam aplikasi penerbitan paspor, hasil kroscek NIK berbeda dari data dukungan yang dibawa pemohon (bukti fisiknya). Kemudian, masalah ini dikomunikasikan ke Dukcapil dan ternyata ada pembaruan data yang belum disinkronkan ke dalam pangkalan data sistem aplikasi di kantor imigrasi. Dari kasus tersebut menunjukkan bahwa integrasi data menjadi penting dan strategis karena dokumen paspor bukan

hanya kebutuhan imigrasi tetapi juga kebutuhan dari kementerian dan atau lembaga terkait sehingga pembangunan sistem aplikasi yang terintegrasi antar-instansi menjadi kebutuhan sangat fundamental.

Keempat, penyalahgunaan DPRI berupa paspor oleh pemilik dan non-pemilik (impostor), berdasarkan tabel kemungkinan risiko ini adalah 50/50 dalam periode satu tahun yang akan berdampak pada Direktorat Jenderal Imigrasi dengan risiko sedang. Meskipun termasuk dalam kategori sedang, risiko ini juga menjadi perhatian informan karena setelah pemohon menerima paspor yang diinginkan, petugas tidak mengetahui maksud dan tujuan pemilik paspor. Terdapat kekhawatiran yang dirasakan oleh petugas karena menjadi tanggung jawab petugas atau kantor imigrasi yang menerbitkan paspor jika pemegang paspor melakukan kejahatan atau tindak pidana karena paspor. Dengan adanya masa berlaku 10 tahun pemegang paspor enggan untuk memperbarui data karena mereka menganggap kebutuhan paspor adalah kebutuhan sekunder bukan kebutuhan dokumen primer seperti KTP. Biasanya pemegang paspor akan memutakhirkan datanya ketika akan memperpanjang paspor 1 hari sebelumnya, bukan dilakukan pada jauh-jauh hari sebelumnya.

Kelima, risiko internal kesisteman keimigrasian, kemungkinan risiko terjadi adalah 50/50 dalam periode satu tahun yang akan berdampak pada Direktorat Jenderal Imigrasi atau Kantor Wilayah dengan risiko yang sedang. Risiko ini mengemuka berdasarkan informasi dari informan utama yang berada di TPI atau PLB tradisional dan kantor imigrasi yang berada di daerah dengan jaringan internet yang belum stabil. Belum ada sistem APK yang sesuai standar, sehingga data yang bersifat *real time* sangat dibutuhkan oleh petugas dan kondisi ini menjadi hambatan tersendiri dalam pemeriksaan terhadap orang yang melintas melalui pos perbatasan.

Keenam, bahan baku paspor yang sekarang rentan rusak, kemungkinan risiko terjadi adalah 50/50 dalam periode satu tahun yang akan berdampak pada Ditjen Imigrasi dengan risiko yang sedang. Meskipun jumlah laporan kerusakan pada setiap kantor imigrasi bukan jumlah yang signifikan dengan rata-rata 5 paspor per hari, tetapi tetap bahan baku ini menjadi perhatian bagi para petugas. Masalahnya, pemegang paspor masih menganggap sepele dalam menyimpan paspor, meskipun dokumen tersebut dianggap penting sebagai identitas diri di negara lain. Selain itu, ada denda yang telah ditetapkan negara jika dokumen tersebut hilang atau rusak. Paspor sebagai salah satu dokumen keimigrasian memiliki spesifikasi teknis pengamanan yang kompleks. Spesifikasi teknis pengamanan tersebut bersifat rahasia dan untuk menjamin kerahasiaan tersebut, tidak dapat disebarluaskan secara luas. Teknologi pengamanan paspor yang baik harus mempunyai tingkat berlapis dari jenis kertas, desain, tinta, teknik cetak, dan hologram. Penggunaan teknologi yang baik tersebut akan membuat paspor mudah diidentifikasi tetapi sulit untuk ditiru/dipalsukan, tidak dijual dengan bebas, dan memiliki ruang untuk inovasi berkelanjutan dan berkesinambungan sehingga dibutuhkan perusahaan di bidang dokumen keamanan negara yang mampu memenuhi kriteria tersebut. Jika melihat beberapa negara lain, penggunaan bahan polikarbonat sudah digunakan oleh beberapa negara sehingga wacana terhadap penggunaan bahan polikarbonat juga mengemuka di Ditjen Imigrasi saat ini. Oleh karena itu untuk meminimalkan bahan baku yang rentan rusak dapat didiskusikan dan mempertimbangkan kembali bahan yang akan digunakan dalam rangka kebijakan masa berlaku 10 tahun. Sebab standar internasional dari ICAO (*International Civil Aviation Organization*) memberikan penetapan standarisasi. Standarisasi paspor biasa meliputi: (a)

standar bentuk; (b) standar ukuran; (c) standar desain; (d) standar fitur pengamanan; dan (e) standar isi.

Ketujuh, mengenai perubahan fisik dan data pengguna paspor, dapat diketahui bahwa kemungkinan risiko terjadi adalah 50/50 dalam periode satu tahun yang akan berdampak pada kantor imigrasi atau Kanwil tetapi dengan risiko yang rendah. Risiko ini juga selaras dengan risiko keempat mengenai penyalahgunaan DPRI oleh pemilik dan atau penyemu (impostor). Perubahan data dimungkinkan ketika pemegang paspor berpindah domisili atau melakukan operasi pada fisiknya (semisal pada wajah) sehingga mereka tidak terdeteksi ketika melalui proses pemeriksaan di TPI. Kekhawatiran ini membuat para petugas menyampaikan perlu ada pemutakhiran data bagi pemegang paspor jika mereka mengalami perubahan data atau fisik. Pemutakhiran ini juga akan memberikan rasa aman dan kenyamanan mereka melalui pemeriksaan di luar negeri. Otoritas di luar negeri pasti tidak akan ragu untuk menolak masuk orang asing jika informasi pemegang paspor tidak sesuai dengan data dalam dokumen. Risiko lain dapat terjadi pada proses penerbitan paspor bagi bayi dan anak-anak yang cenderung wajah dan tampilan fisik mereka akan berubah ketika beranjak dewasa. Kondisi ini dapat berpengaruh pada data dalam paspor yang direkam saat awal pembuatan paspor dengan data pada 10 tahun yang akan datang.

Sebagai catatan tambahan, beberapa risiko yang diidentifikasi pada kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun sebelumnya (Tabel 3.3) ternyata teridentifikasi pula pada peta risiko kebijakan masa berlaku 5 tahun (pada tabel 3.2.) namun dengan kemungkinan dampak dan profil risiko yang berbeda sebelum kebijakan PP Nomor 51 Tahun 2020 yang mengatur masa berlaku paspor biasa paling lama 10 tahun.

Berdasarkan temuan data lapangan yang telah dilakukan oleh tim penulis melalui FGD, risiko yang diidentifikasi pada kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun sudah diklasifikasikan menjadi 7 (tujuh) risiko. Dalam klasifikasi profil risiko, yang memiliki potensi risiko paling tinggi yaitu poin-poin belum tersedianya aturan yang tepat untuk menerbitkan paspor bagi ABG. Akan tetapi, berdasarkan klasifikasi banyaknya jumlah kantor imigrasi, tingkat profil menjadi naik, dan berada di urutan pertama. Hanya satu kantor imigrasi yang menilai bahwa belum tersedianya aturan yang tepat untuk penerbitan paspor bagi ABG. Namun apabila melihat berapa banyak UPT yang menyebutkan risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun yang paling banyak disebutkan kantor imigrasi yaitu perubahan fisik dan data paspor. Ada 16 (enam belas) informan yang menyebutkan bahwa perubahan fisik dan data paspor menjadi risiko potensial jika kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun di berlakukan di Indonesia.

Berkaitan dengan 7 (tujuh) risiko yang sudah tim penulis klasifikasikan, masyarakat sangat mengharapkan kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun untuk diterapkan karena Ditjen Imigrasi telah mempublikasi serta menginformasikan kepada masyarakat sejak peraturan diterbitkan pada September 2020. Sementara dari sudut pandang petugas, jika kebijakan tersebut akan dilaksanakan, perlu memperhatikan beberapa risiko sehingga dapat mengatasi kendala-kendala yang akan terjadi. Sebagai catatan terakhir dalam poin ini, aturan turunan atau aturan pelaksana dari PP Nomor 51 Tahun 2020 merupakan aspek penting dan strategis karena secara khusus dalam Pasal 51 ayat (1) masih ada diksi yang menyatakan “paling lama” 10 tahun yang memiliki potensi adanya multi interpretasi dan dapat ditafsirkan secara berbeda oleh setiap kantor imigrasi atau *stakeholder* terkait yang bersinggungan dengan pelayanan paspor.

B. Penerapan Mitigasi Risiko Kebijakan Masa Berlaku Paspor 5 Tahun dan Paling Lama 10 Tahun

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia, mitigasi diartikan sebagai tindakan mengurangi dampak bencana. Namun, mitigasi dalam tulisan ini dipahami sebagai tindakan pengendalian risiko-risiko yang dihadapi dari kebijakan yang akan diberlakukan kepada masyarakat. Paradigma mitigasi yang dimaksud diharapkan dapat memberikan gambaran kepada para pemangku kepentingan untuk mengurangi risiko potensial agar pemangku kepentingan dapat mengambil langkah-langkah strategis dalam menghadapi risiko yang terjadi.

Berdasarkan informasi dari informan di lokus penelitian, mitigasi (pengendalian) diterapkan secara beragam, meskipun secara umum mitigasi yang dimaksud mengacu pada penerbitan suatu kebijakan didasarkan pada Surat Edaran dari Direktur Jenderal Imigrasi ketika ada masalah atau terbitnya suatu kebijakan terkait dalam fungsi keimigrasian. Akan tetapi, hampir semua informan memberikan informasi bahwa belum tersedia secara spesifik mitigasi yang baku dari Ditjen Imigrasi untuk penerapan kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun karena kebijakan tersebut belum dilaksanakan meskipun dasar hukumnya telah diterbitkan.

Beberapa informan menyampaikan pandangan tentang langkah mitigasi yang diambil oleh Ditjen Imigrasi terhadap permasalahan keimigrasian saat ini maupun yang akan datang. Misalnya Analisis Keimigrasian Madya pada Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi berpendapat bahwa:

“Dalam rangka mengurangi risiko dalam penerapan kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun, Ditjen

Imigrasi telah membuat prioritas nasional (Prinas) 2021-2024, sebagai contoh dalam pembahasan tersebut adalah melakukan standardisasi manajemen pemeriksaan fisik dan arus pelintas di setiap Tempat Pemeriksaan Imigrasi (TPI).⁹⁶

Senada dengan pernyataan tersebut, upaya mitigasi lain telah dilakukan oleh Direktorat Lalu Lintas Keimigrasian walaupun belum mengarah pada keseragaman bentuk mitigasi. Kepala Subdit Verifikasi dan Dokumen menyatakan bahwa Subdit Verifikasi Dokumen masih melakukan diskusi untuk membuat keputusan yang tepat untuk penentuan jenis paspor yang akan diterbitkan. Proses yang sedang dilakukan adalah menginventarisasi risiko-risiko yang potensial.⁹⁷

Sementara berdasarkan informasi dari Kasubag Peraturan Perundang-undangan dan Kelembagaan Bagian Program dan Pelaporan Sekretariat Ditjen Imigrasi yang menyampaikan keterangan bahwa:

“Dalam rangka menghadapi kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun, upaya mitigasi yang dilakukan adalah membentuk tim untuk menyusun suatu kajian berkenaan dengan risiko yang muncul terhadap kebijakan yang dimaksud. Selain itu juga dilakukan pencarian *trend* berita oleh Humas Ditjen Imigrasi melalui intelijen media untuk mengetahui respon publik terhadap kebijakan masa berlaku 10 tahun serta pada tahun 2018. Pak Dirjen pernah

96 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Direktorat Pengawasan dan Penindakan Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 18 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

97 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Direktorat Lalu Lintas Keimigrasian Direktorat Jenderal Imigrasi yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 25 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

mengirimkan nota dinas kepada Menteri Hukum dan HAM untuk mengetahui pandangan dari Menteri Hukum dan HAM terkait kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun”.⁹⁸

Sudut pandang Divisi Keimigrasian dan kantor imigrasi memiliki pendapat sedikit berbeda dengan jajaran Ditjen Imigrasi tentang mitigasi risiko kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun. Beberapa informan berpendapat bahwa karena kebijakan yang dimaksud belum diterapkan di Kanim, maka mitigasi yang dilakukan dipandu oleh aturan atau penyelesaian masalah risiko-risiko yang ada sebelumnya. Kepala Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Kalimantan Barat menyampaikan bahwa:

“Walaupun informasi terhadap kebijakan masa berlaku sudah diinformasikan dari pusat namun tidak dibarengi dengan langkah-langkah apa yang dilakukan untuk merespon kebijakan yang dimaksud sehingga jika nanti terdapat permasalahan biasanya kami akan mencari solusi atau memitigasi berdasarkan Langkah-langkah yang telah dilakukan sebelumnya atau berdasarkan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang telah tersedia”.⁹⁹

Kepala Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Kalimantan Barat memberikan contoh pada saat pelayanan paspor

98 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Bagian Program dan Pelaporan Direktorat Jenderal Imigrasi yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 25 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

99 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Kalimantan Barat, serta petugas atau pelaksana keimigrasian pada Unit Pelaksana Teknis (Kantor Imigrasi Singkawang) sesuai lokus penelitian yang dilaksanakan pada hari Selasa tanggal 23 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

kepada pemohon, petugas perlu mencermati dan memperhatikan foto wajah pada paspor dengan fisik aslinya sehingga dapat mengurangi risiko.¹⁰⁰ Hal menarik juga disampaikan oleh Kepala Kantor Imigrasi Kelas II Non-TPI Singkawang yang berpendapat bahwa dalam rangka melakukan mitigasi terhadap risiko biasanya kami berkoordinasi dengan pusat, dan jika permasalahan yang dimaksud bersifat nasional biasanya akan diberikan penyelesaian melalui Surat Edaran Dirjen Imigrasi tetapi jika sifatnya hanya internal, setiap Kanim biasanya langsung diarahkan kepada Direktorat Teknis di Ditjen Imigrasi.¹⁰¹

Di wilayah lain seperti di Provinsi Jawa Tengah, Kasubid Perizinan dan Fungsional di Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Jawa Tengah menyatakan bahwa, “karena belum diberikan arahan dari pusat untuk melakukan mitigasi terhadap kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun maka mitigasi yang kami lakukan saat ini dengan jajaran di UPT adalah menginventarisasi permasalahan-permasalahan yang mungkin terjadi”.¹⁰² Namun demikian, dalam merespon mitigasi risiko, muncul pula beberapa inovasi di provinsi lain seperti Provinsi Jawa Barat melalui Kabid Infokim dan Kabid Inteldakim Divisi Keimigrasian Kanwil Kemenkumham Provinsi Jawa Barat yang mengemukakan bahwa “Pengendalian risiko biasanya dilakukan dengan membuat surat edaran bagi divisi atau Kanim jika terdapat masalah-masalah aktual dalam penerbitan paspor, atau secara inovatif biasanya di Kanim memodifikasi SOP yang sudah ada

100 *Ibid.*

101 *Ibid.*

102 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Jawa Tengah, serta petugas atau pelaksana keimigrasian pada Unit Pelaksana Teknis (Kantor Imigrasi Semarang, Kantor Imigrasi Cilacap, dan Kantor Imigrasi Pemalang) sesuai lokus penelitian yang dilaksanakan pada hari Jumat tanggal 19 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

dengan diberikan beberapa alasan sehingga tidak menjadi kesalahan di kemudian hari”.¹⁰³ Hal senada disampaikan pula oleh Kepala Seksi Lalu Lintas Keimigrasian, Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jakarta Timur yang menyatakan bahwa:

“Beberapa inovasi kami lakukan dalam rangka mengurangi risiko yang terjadi, salah satunya adalah menambahkan syarat formil pada dokumen pendukung seperti surat pernyataan kepada pemohon mengenai tanggung jawab kepemilikan paspor apabila si pemilik melakukan penyalahgunaan paspor maka petugas tidak lagi diikutsertakan memiliki tanggung jawab dalam rangka penerbitan paspor”.¹⁰⁴

Inovasi tersebut sangat diperlukan, karena ketika ada penyalahgunaan dokumen yang dilakukan oleh pemegangnya, petugas yang menerbitkan paspor tersebut harus bertanggung jawab atau dapat diduga ikut serta dalam tindak pidana yang dilakukan oleh pemegang paspor.

Menelisik lebih lanjut mengenai mitigasi yang dilakukan oleh Ditjen Imigrasi, beberapa jawaban yang disampaikan oleh Direktorat Teknis di Direktorat Jenderal Keimigrasian dinilai tidak jauh berbeda dengan apa yang disampaikan oleh Kantor Wilayah maupun UPT. Sebab, belum tersedianya pola atau model mitigasi yang diterapkan secara baku bagi Direktorat Teknis, Kanwil dan UPT di bawahnya. Ketika muncul risiko yang memiliki potensi untuk menjadi masalah

103 Hasil temuan diperoleh melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Barat, serta petugas atau pelaksana keimigrasian pada Unit Pelaksana Teknis (Kantor Imigrasi Cirebon, Kantor Imigrasi Sukabumi, dan Kantor Imigrasi Tasikmalaya) sesuai lokus penelitian yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 22 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

104 Hasil temuan diperoleh melalui wawancara dengan Pejabat Imigrasi pada Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jakarta Timur, pada hari Senin sampai Jumat tanggal 5-9 April 2021.

dengan penugasan dan fungsi keimigrasian maka mitigasi yang ada adalah berinovasi atau *trial and error* untuk menghadapi risiko yang muncul.

Pada akhirnya upaya ini akan menimbulkan ketidakseragaman dalam mengatasi persoalan yang terjadi lapangan. Setiap proses penyusunan peraturan pelaksana sampai dengan proses penyusunan kebijakan terutama masa berlaku paspor paling lama 10 tahun, terlihat sangat minim untuk melibatkan pejabat imigrasi yang berada di Direktorat Teknis ataupun UPT yang melaksanakan kebijakan dari pusat. Sebagai contoh, dalam menyusun pedoman yang lebih teknis untuk merespon kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun, beberapa informan baik dari direktorat teknis maupun kantor imigrasi belum terlibat secara optimal atau tidak dilibatkan sehingga tidak mendapatkan informasi-informasi terbaru tentang kebijakan yang dimaksud.

Merujuk pada pernyataan-pernyataan sebelumnya, dapat dipahami bahwa proses mitigasi yang dilakukan oleh Imigrasi (pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan) hanya didasarkan pada surat perintah atau edaran terhadap suatu permasalahan yang terjadi. Padahal, proses mitigasi risiko (*risk mitigation*) merupakan langkah atau penanganan terhadap suatu risiko.

Pada tahap ini, risiko ditangani ke batas yang dapat diterima yang bertujuan untuk mengurangi hasil risiko yang sudah diidentifikasi. Berdasarkan temuan lapangan, Ditjen Imigrasi dalam mitigasi risiko hanya terbatas pada upaya inventarisasi masalah keimigrasian yang mungkin timbul. Meskipun demikian telah dilakukan beberapa langkah-langkah strategis untuk mengurangi risiko terhadap masalah tersebut. Akan tetapi upaya yang telah dilakukan sepertinya belum optimal karena risiko yang dikurangi tersebut kembali menjadi potensi risiko terhadap kebijakan-kebijakan yang lain.

BAB IV

STRATEGI MITIGASI DALAM PENANGANAN RISIKO KEBIJAKAN MASA BERLAKU PASPOR DI INDONESIA

A. Upaya Mitigasi terhadap Risiko Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 Tahun

Sehubungan dengan mitigasi risiko dalam implementasi kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun, tim penulis telah mengidentifikasi dan menganalisis kurang lebih 7 (tujuh) risiko yang dinilai menjadi risiko terhadap Pasal 51 ayat (1) PP Nomor 51 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian. Oleh karena itu, harus disampaikan beberapa langkah yang dapat menjadi mitigasi (pengendalian) risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun yang dimaksud. Akan tetapi sebelum mendeskripsikan mitigasi, perlu untuk mengetahui seberapa sering risiko teridentifikasi yang disampaikan oleh informan. Hal yang demikian akan mempermudah tim peneliti untuk menentukan prioritas mitigasi yang dilakukan oleh Ditjen

Imigrasi untuk memperkuat pelaksanaan kebijakan masa berlaku paspor biasa paling lama 10 tahun. Gambaran terhadap frekuensi risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun dapat diketahui sebagai berikut:

Tabel 4.1. Frekuensi dan Prosentase Risiko Kebijakan Masa Berlaku Paspor Paling Lama 10 Tahun

No	Klaster Risiko	Profil Risiko	Frekuensi	Persentase
1.	Perubahan fisik dan data pengguna paspor	Rendah	16	0,130 %
2.	PNBP menurun jika tanpa penyesuaian tarif/bea	Tinggi	15	0,121 %
3.	Bahan baku paspor saat ini rentan rusak	Sedang	14	0,113 %
4.	Penyalahgunaan DPRI (Paspor) oleh Pemegang dan atau Penyemu (Impostor)	Sedang	12	0,097 %
5.	Integrasi data pada Kesisteman Keimigrasian dengan K/L Lain	Tinggi	8	0,065 %
6.	Risiko internal Kesisteman Keimigrasian	Sedang	4	0,032 %
7.	Belum tersedianya aturan yang tepat untuk penerbitan paspor bagi ABG	Sangat Tinggi	1	0,024 %

Sumber: Hasil pengolahan data tim peneliti Puslitbang HAM, 2021.

Keterangan:

- Klaster Risiko	:	Risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun
- Profil Risiko	:	Tingkatan risiko yang didasarkan dari kemungkinan yang terjadi dan dampaknya pada organisasi
- Frekuensi	:	Seberapa seringnya klaster risiko yang disampaikan oleh para informan
- Prosentase	:	Jumlah frekuensi dibagi jumlah risiko dikali 100 %

Tabel 4.1. menggambarkan jumlah frekuensi dan persentase risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun. Dilihat dari frekuensi dan persentasenya, klaster risiko yang memiliki profil sangat tinggi dapat menjadi prioritas terakhir untuk menggambarkan proses mitigasi karena hanya tergambar satu informan yang menyatakan bahwa bisa menjadi risiko paling tinggi. Sementara itu, yang membutuhkan perhatian adalah tiga klaster risiko paling atas dalam tabel yang masing-masing menunjukkan frekuensi dan persentase yang cukup sering disampaikan oleh informan meskipun tidak termasuk dalam kategori profil risiko sangat tinggi.

Berkaitan dengan konstruksi mitigasi dengan penanganan yang berbeda, penulis membagi konteks mitigasi berdasarkan poin-poin. Mitigasi poin pertama difokuskan pada klaster risiko nomor 1 tentang perubahan fisik dan data pengguna paspor, klaster risiko nomor 4 tentang penyalahgunaan DPRI berupa paspor oleh pemegang dan penyemu (impostor), serta klaster risiko 7 mengenai ketersediaan aturan yang tepat bagi penerbitan paspor anak berkewarganegaraan ganda. Tiga klaster ini memiliki keterkaitan dalam konteks pengawasan sehingga dalam proses mitigasinya dapat dijadikan sebagai satu unit. Dapat dipahami bahwa dalam kondisi saat ini, penyalahgunaan DPRI masih menjadi masalah dari tahun ke tahun bagi petugas atau pelaksana di bidang keimigrasian. Dari sudut pandang *risk mitigation*, poin pertama masih termasuk dalam *risk mitigation* kedua yang terkait dengan cara mengurangi risiko (*risk reduction*). Pengurangan risiko dilakukan dengan mempelajari secara mendalam risiko itu sendiri, dan melakukan upaya untuk mencegah sumber daya risiko atau mengombinasikan upaya sehingga risiko yang diterima tidak terjadi secara simultan. Dengan melakukan tindakan ini, masih ada risiko sisa (*residual risk*) yang membutuhkan penilaian (*assessment*) lagi. Secara sederhana risiko ini dapat dikurangi.

Penulis menganalisis bahwa langkah mitigasi yang dapat dilakukan adalah dengan memperketat proses penerbitan paspor. Pengetatan dapat fokus pada tahap permohonan hingga proses verifikasi dan proses wawancara dengan pemohon. Mitigasi tersebut penting dan strategis karena potensi pelanggaran terhadap penyalahgunaan paspor kerap terjadi. Mitigasi juga didasarkan pada beberapa temuan lapangan yang menguatkan hasil analisis termasuk seperti yang disampaikan oleh Ombudsman RI yang mengatakan bahwa:

“Dalam proses penerbitan paspor eksisting dimana perlu adanya sistem yang lebih ketat dan kongkrit lagi”. Sebagai bahan ilustrasi, kasus Djoko Tjandra dimana seorang Djoko Tjandra pada beberapa waktu yang lalu, meski dengan status Daftar Pencarian Orang (DPO) - dengan *red notice* yang sempat dicabut dengan bantuan “oknum” Aparat Penegak Hukum (APH), berhasil membuat paspor dengan identitas orang lain. Dalam konteks kasus ini, Ombudsman R.I. telah melakukan investigasi secara menyeluruh dan menemukan 3 persoalan dalam penerbitan paspor yang kemudian dipakai oleh Djoko Tjandra yakni: (1) pada saat verifikasi, sebenarnya petugas pelayanan di Kanim tempat Djoko Tjandra memohonkan paspor sudah meminta yang bersangkutan untuk melengkapi dokumen, termasuk misalnya *copy* dari akta kelahiran atau ijazah ataupun akta perkawinan. Tetapi pemohon tidak melengkapi dengan alasan bahwa tahun 2009 yang bersangkutan pernah mengurus paspor. Dengan alasan yang demikian, ternyata “oknum” petugas verifikasi meloloskan berkas yang bersangkutan. Padahal menjadi kewajiban si pemohon untuk melengkapi dokumen-dokumen yang dimaksud. (2) pada saat proses verifikasi rekaman sidik jari di aplikasi SIMKIM dimana sidik jari yang bersangkutan tidak muncul dalam database, meskipun demikian, “oknum” petugas

tetap meloloskan berkas yang bersangkutan; (3) pada saat proses wawancara, petugas Imigrasi sebenarnya telah mengidentifikasi perbedaan/ketidaksesuaian ciri fisik yang bersangkutan dengan data yang lama, yang awalnya tidak beralis menjadi beralis dalam konteks ini. Meskipun dengan sejumlah temuan kejanggalan dan ketidaksesuaian sebagaimana dijelaskan, paspor yang dimohonkan oleh yang bersangkutan pada akhirnya diterbitkan.”¹⁰⁵

Meskipun demikian, dalam pengetatan proses penerbitan paspor, ada catatan yang perlu diperhatikan menurut Ombudsman RI yakni bahwa, “dalam konteks pengetatan tidak lupa untuk memperhatikan asas proporsionalitas antara membangun sistem yang kuat tetapi juga kemudian harus tetap aksesibel bagi pemohon, tidak mempersulit”.¹⁰⁶ Informasi lain berkenaan dengan penyalahgunaan DPRI juga dapat dicermati tidak hanya dari sudut pandang pelayanan publik yang disampaikan oleh Ombudsman RI tetapi juga dapat dilihat dari sudut pandang ketenagakerjaan karena potensi risiko penyalahgunaan DPRI sangat dimungkinkan bagi WNI yang berada di luar negeri. Kepala Sub Direktorat Perlindungan TKI, Direktorat Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri (PPTKLN), Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja (Binapenta & K3), Kementerian Ketenagakerjaan

105 Hasil temuan diperoleh dari Ombudsman RI melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat atau Pelaksana Tugas pada Kementerian/Lembaga Terkait yang dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 31 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

106 *Ibid.*

Republik Indonesia¹⁰⁷ menyatakan bahwa:

“Ketika PP Nomor 51 Tahun 2020 diberlakukan dan penerapannya “disamaratakan” bagi seluruh WNI - baik itu PMI maupun non-PMI maka perlu ada atau perlu dibarengi dengan aktivitas pengawasan yang lebih kuat. Alasannya adalah berdasarkan kajian dan temuan temuan di lapangan bahwa PMI sebelum pembuatan paspor, wajib memiliki/mengantongi rekomendasi dari Dinas Tenaga Kerja Kabupaten/Kota/Provinsi setempat, meski demikian dalam praktiknya, terdapat PMI non-prosedural yang mudah dalam membuat paspor (tanpa mengantongi rekomendasi dimaksud) yang dapat dilakukan dimanapun dengan sistem antrian *online*”.

Hal serupa disampaikan oleh informan salah satunya adalah para Atase Imigrasi di luar negeri yang menyampaikan perlunya metode pengawasan terhadap PMI terkait dengan kontrak kerja yang berlaku selama dua tahun. Ada kekhawatiran terhadap kontrak kerja yang kemungkinannya diperpanjang atau tidak diperpanjang oleh perusahaan tempat PMI bekerja.

Langkah lain yang dapat dilakukan pada mitigasi sebelumnya adalah mengoptimalkan kesisteman (SIMKIM V.2) yang dimiliki Ditjen Imigrasi. Berdasarkan informasi dari temuan lapangan, bahwa kesisteman yang dimiliki oleh Ditjen Imigrasi dinilai sudah berjalan optimal, tetapi temuan lain mengatakan bahwa kesisteman yang ada dinilai belum optimal karena masih memiliki masalah dengan proses

107 Hasil temuan diperoleh dari Direktorat Perlindungan TKI, Direktorat Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Luar Negeri (PPTKLN), Direktorat Jenderal Pembinaan Penempatan Tenaga Kerja dan Perluasan Kesempatan Kerja (Binapenta & K3), Kementerian Ketenagakerjaan Republik Indonesia melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat atau Pelaksana Tugas pada Kementerian/Lembaga Terkait yang dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 31 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

integrasi data. Contohnya, dalam pengecekan NIK pemohon paspor atau tentang pengiriman data ke sistem APK yang pada akhirnya terlambat mengetahui apakah terduga yang dimaksud sudah melintas atau belum.

Langkah-langkah mitigasi untuk mendukung pengetatan proses penerbitan paspor harus dikoordinasikan dengan *stakeholder* terkait dengan cara memutakhirkan data setiap satu tahun sekali. Ketentuan-ketentuan tersebut juga perlu dituangkan dalam peraturan pelaksana untuk penerapan kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun. Selain itu, potensi perubahan fisik sangat mungkin terjadi pada pemohon termasuk kategori bayi dan anak-anak serta orang dewasa yang melakukan perubahan fisik seperti wajah. Jika tidak dilakukan pemutakhiran data atau foto pemegang paspor, maka mereka kemungkinan ditolak masuk di negara lain. Tidak hanya informasi perubahan fisik tetapi juga perubahan domisili atau identitas diri pemegang paspor perlu dimutakhirkan dalam pangkalan data di SIMKIM.

Data kependudukan dan pencatatan sipil sebagai data pendukung juga perlu dipertimbangkan. Misalnya, ada penggantian data sipil berupa perubahan atau penambahan nama bagi WNI yang menikah dengan WNA atau ada WNI yang akan bepergian untuk kegiatan ibadah keagamaan. Berdasarkan informasi dari petugas di kantor imigrasi, data dukungan yang dibawa oleh pemohon sering tidak sesuai dengan data dalam sistem karena terdapat perubahan dokumen pendukung untuk pembuatan paspor. Mitigasi yang sama juga dapat dilakukan untuk klaster risiko nomor 7. Meskipun klaster risiko ini termasuk dalam profil risiko yang sangat tinggi, implementasinya telah diatur dalam Pasal 51 ayat (2) PP Nomor 51 Tahun 2020 yang menyatakan bahwa “Masa berlaku Paspor biasa

yang diterbitkan bagi anak berkewarganegaraan ganda tidak boleh melebihi batas usia anak tersebut untuk menyatakan memilih kewarganegaraannya.” Akan tetapi, implementasi kebijakan itu belum diterapkan karena PP tersebut masih dikaji apakah membutuhkan aturan turunan atau tidak. Namun demikian, jika PP tersebut dilaksanakan, Ditjen Imigrasi tidak hanya merumuskan regulasi turunan tetapi juga perlu mengembangkan sistem aplikasi terkait data anak berkewarganegaraan ganda sehingga tidak menyulitkan petugas dalam memberikan keputusan di lapangan.

Poin kedua mitigasi adalah kluster risiko nomor 2 mengenai risiko terhadap Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang berkurang. Langkah untuk mitigasi ini adalah dengan cara menyesuaikan tarif atau biaya untuk paspor biasa. Jika ingin tetap menggunakan tarif yang sama, maka dalam konteks mitigasi dapat dilakukan dengan memindahkan risiko (*risk transfer*) ke pihak lain seperti Kementerian Keuangan Republik Indonesia karena memiliki kemampuan yang lebih baik untuk mengendalikan risiko tersebut.

Kondisi saat ini tarif dan biaya membuat paspor biasa sebesar Rp. 350.000,- dan paspor elektronik sebesar Rp. 650.000,- berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2019 Tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Jika biaya ini masih digunakan dalam kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun, jumlah PNBP akan mengalami penurunan. Berdasarkan informasi dari informan, bahwa hampir semua kegiatan tugas dan fungsi dari keimigrasian bersumber dari PNBP sehingga perlu mempertimbangkan kembali adanya penyesuaian biaya atau tarif paspor.

Berdasarkan survey oleh tim penulis kepada 920 responden dari pemohon atau pemegang paspor sesuai lokus penelitian, bahwa sebagian besar responden menyetujui peningkatan tarif atau biaya jika masa berlaku menjadi lebih lama (10 tahun) dan kenaikan diharapkan tidak terlalu signifikan agar tidak memberatkan pemohon. Berikut adalah data hasil survei tentang pendapat responden mengenai penyesuaian tarif paspor:

Gambar 4.1. Pendapat Pemohon Paspor terhadap Kenaikan Tarif atau Biaya Pembuatan Paspor dengan Masa Berlaku Paspor menjadi 10 Tahun



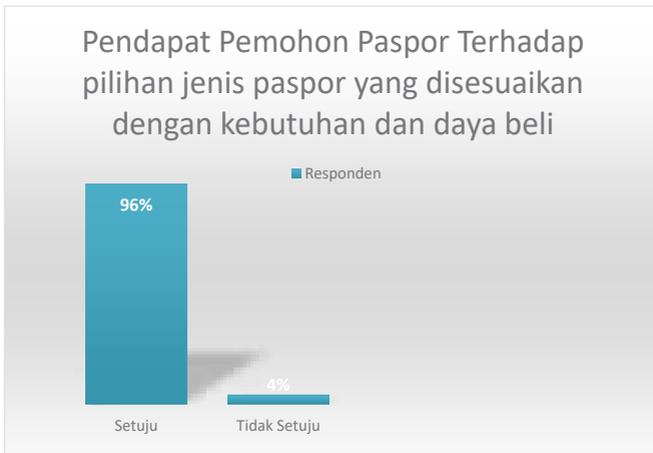
Sumber: Hasil pengolahan data tim penulis, 2021.

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pemohon paspor, bahwa untuk masa berlaku yang lebih lama tidak menjadi masalah jika biaya atau tarif yang dikenakan juga meningkat. Namun demikian, kenaikan biaya paspor perlu dibarengi pula dengan peningkatan kualitas bahan baku paspor. Meskipun demikian, dari sudut pandang pejabat/pegawai di kantor imigrasi, kenaikan biaya

paspor perlu disesuaikan dengan daya beli masyarakat, dengan mempertimbangkan wilayah-wilayah tertentu (wilayah 3T) di Indonesia karena paspor belum menjadi kebutuhan utama bagi masyarakat yang tinggal di wilayah tersebut menyebabkan tidak tercapainya target kinerja kantor imigrasi yang berada di wilayah tersebut.

Besaran tarif atau biaya pembuatan paspor terhadap masa berlaku 10 tahun sejatinya perlu disesuaikan sesuai dengan kebutuhan para pemohon atau tidak diseragamkan. Artinya penentuan besaran tarif atau biaya paspor perlu memperhatikan tujuan membuat paspor (beribadah, wisata, sekolah, dan bekerja). Jika hanya untuk beribadah dengan jangka waktu 1 kali dalam 1 tahun sebaiknya tidak perlu sama dengan kebutuhan paspor untuk sekolah atau bekerja. Berikut adalah hasil survei atas pendapat pemohon paspor terhadap pilihan jenis paspor yang disesuaikan dengan kebutuhan dan daya beli masyarakat:

Gambar 4.2. Pendapat Pemohon Paspor terhadap Pilihan Jenis Paspor yang disesuaikan dengan kebutuhan dan daya beli



Sumber: Hasil pengolahan data tim penulis, 2021.

Survei dalam gambar 4.2. menunjukkan bahwa 96% responden setuju dengan adanya kebutuhan pilihan jenis paspor untuk masyarakat yang dapat disesuaikan dengan kebutuhan dan daya beli masyarakat.

Langkah-langkah yang bisa dilakukan saat ini adalah melakukan koordinasi dengan Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) di Kementerian Keuangan Republik Indonesia untuk melakukan kajian lebih lanjut tentang penyesuaian tarif atau biaya terhadap masa berlaku paspor menjadi 10 tahun. Pernyataan menarik disampaikan oleh Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI yang menyatakan bahwa:

“Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penetapan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak¹⁰⁸, dimana evaluasi pelaksanaan jenis dan tarif PNBP dilakukan secara berkala tiap 2 tahun sekali. Dengan masa berlaku paspor yang lebih lama, jika hasil analisis efektivitas dan analisis kinerja menunjukkan gambaran yang tidak lebih baik dari regulasi sebelumnya (kebijakan masa berlaku paspor maksimal 5 tahun) maka hal ini berpotensi mendorong revisi peraturan/kebijakan”.¹⁰⁹ Dengan kata lain Direktorat Jenderal perlu melakukan analisis terhadap efektivitas dari paspor kepada pengguna layanan per tahun dan analisa kinerja terhadap realisasi atas target PNBP. Jika telah dilakukan analisa tersebut maka dapat berkoordinasi dengan DJA dalam rangka penyesuaian

108 Pemerintah Republik Indonesia, *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penetapan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak* (Indonesia, 2020).

109 Hasil temuan diperoleh dari Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan melalui *Focused Group Discussion* dengan Pejabat atau Pelaksana Tugas pada Kementerian/Lembaga Terkait yang dilaksanakan pada hari Rabu tanggal 31 Maret 2021 dengan cara *teleconference* menggunakan aplikasi *zoom meeting*.

tarif atau biaya paspor dengan masa berlaku 10 tahun. Sebagai catatan tambahan dari DJA menyampaikan bahwa “disarankan agar kebijakan paspor 10 tahun diberikan untuk kondisi tertentu (*segmented*), dan bukan pilihan terbuka bagi seluruh pengguna layanan. Mengingat PNBP dari layanan paspor digunakan untuk membiayai kegiatan keimigrasian lainnya, bahkan oleh Kantor Keimigrasian yang bukan penghasil PNBP seperti Rudenim - Rumah Detensi Imigrasi”.¹¹⁰

Merujuk pada Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak¹¹¹, bahwa usulan tentang penetapan jenis dan tarif PNBP di Kementerian/Lembaga harus dari Menteri ke Menteri. Berdasarkan informasi dari Bagian Program dan Pelaporan, Sekretariat Ditjen Imigrasi, bahwa langkah pembahasan penyesuaian tarif paspor sedang diupayakan dengan cara mengidentifikasi terlebih dahulu substansi apa saja dalam jenis dan tarif PNBP yang akan diubah atau disesuaikan. Lebih lanjut, Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI menyampaikan keterangan bahwa:

“Untuk saat ini dan kedepannya, penetapan tarif PNBP oleh Kemenkeu R.I. tidak akan dibuat terlalu rigid (detail) melainkan akan dibuat simplifikasinya. Merujuk dari PP Nomor 28 Tahun 2019 yang ada sekarang, relatif detail tentang layanan dan tarifnya. Kedepannya yang akan dibangun misalnya dengan menyebutkan layanan paspor tanpa mendetailkan jenis-jenis layanan paspornya dan kita tentukan tarif tertinggi (*ceiling rate*)-nya semisal dalam konteks sekarang dengan E-Paspor 650 ribu rupiah, yang kita tetapkan adalah tarif tertinggi itu yakni 650 ribu rupiah, sementara untuk rinciannya - untuk E-Paspor 48 halaman, Paspor biasa 48 halaman atau yang lainnya dimasukkan

110 *Ibid.*

111 Pemerintah Republik Indonesia, *Undang Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak* (Indonesia, 2018).

didalam Permenkumham saja sehingga ketika terjadi perubahan baik penambahan atau pengurangan jenis paspor atau layanan terkait paspor yang baru, akan lebih mudah dilakukan penyesuaian atau perubahan tanpa harus merubah PP.”

Meskipun demikian, catatan yang diberikan oleh DJA adalah bahwa besaran tarif dari perubahan tidak boleh lebih tinggi daripada besaran tarif yang telah ditetapkan dalam PP. Apabila beban tarif dikenakan lebih tinggi dari ketentuan yang tertera dalam PP dan terdapat bentuk pelayanan baru, kondisi ini dapat diterapkan yang selanjutnya diatur melalui Peraturan Menteri Keuangan (PMK) dengan alasan kebutuhan mendesak.

Basis perhitungan tarif atau biaya, pada prinsipnya didasarkan pada Rencana Anggaran Biaya (RAB) yang diajukan oleh Kementerian/Lembaga (dalam konteks ini Kemenkumham RI. c.q. Ditjen Imigrasi). Sejauh ini untuk menentukan penetapan tarif PNBP untuk penerbitan paspor bukan murni *cost recovery* melainkan *cost plus*. Sebab, Kemenkeu RI. melihat biaya membuat paspor mempertimbangkan material yang digunakan, *chip* yang dipakai (untuk E-Paspor) dan juga biaya sistem. Biaya kesisteman ini sebenarnya cukup dipatok dan bahkan paling mahal dari semuanya. Dalam konteks ini, DJA menambahkan bahwa:

“Terdapat satu aspek yang turut diperhitungkan sebagai biaya beban yakni aspek pengawasan dimana kami dari Kemenkeu R.I. tidak mengetahui dengan persis penggunaannya dalam ranah belanja yang dilakukan untuk aspek pengawasan itu. Dalam konteks penerimaannya, Kemenkeu R.I. memang secara khusus telah memberikan *space* yang cukup luwes dan lebar dimana besaran biayaan beban dan perolehan itu tidak bersifat default (dalam artian tanpa selisih)

melainkan terdapat ruang yang cukup lebar, alasannya adalah karena Ditjen Imigrasi juga membagi dana PNBPNya oleh UPT Imigrasi yang tidak memiliki atau tidak menghasilkan PNBPNya sebagai contohnya adalah Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim) yang tidak memiliki basis penerimaan PNBPNya tetapi menanggung beban untuk “menghidupi” para deteni. Hal ini dikarenakan pendapatan negara kita dari rupiah murni yang sangat terbatas sehingga untuk membiayai hal-hal tersebut harus diambilkan dari dana PNBPNya. Dengan alasan inilah, Kemenkeu R.I. memberikan hitungan *cost plus* untuk tarif layanan paspor di Ditjen Imigrasi.”

Poin ketiga dalam konteks mitigasi selanjutnya terkait dengan kluster risiko nomor 3, yaitu mengenai risiko bahan baku paspor saat ini rentan rusak. Mitigasi yang dapat dilakukan adalah melakukan uji ulang terhadap bahan baku paspor yang sudah digunakan. Uji ulang tersebut meliputi pengujian ketahanan air, api dan bahan kimia yang merusak warna dan isi dari paspor tersebut serta menguji laminasi atau perekatan dari bahan paspor tersebut. Uji durabilitas dimaksudkan agar paspor yang ada dapat bertahan hingga 10 tahun atau bahkan lebih dari 10 tahun. Dalam konteks peningkatan bahan baku, Ditjen Imigrasi harus mengacu pada dokumen 9303 yang diterbitkan oleh ICAO (*International Civil Aviation Organization*) dengan membahas penetapan standardisasi.

Standardisasi paspor biasa tersebut meliputi: standar bentuk, standar ukuran, standar desain, standar fitur pengaman, dan standar isi. Dalam konteks bahan baku, penggunaan bahan polikarbonat bisa menjadi alternatif untuk peningkatan kualitas paspor saat ini. Saat ini, penggunaan bahan polikarbonat untuk halaman biodata paspor sudah digunakan oleh beberapa negara termasuk Indonesia. Namun belum semua kantor imigrasi menerbitkan paspor polikarbonat karena biaya produksi atau modalnya yang mahal.

Paspor tidak hanya sebagai dokumen perjalanan tetapi sebagai identitas bagi warga negara yang berada di negara lain, sehingga akan memberikan kerugian bagi warga negara tersebut apabila paspor tersebut tidak dapat dibaca atau hilang. Selain peningkatan pada bahan baku paspor, fitur keamanan (*security feature*) dalam paspor perlu ditingkatkan. Namun serupa dengan klaster risiko nomor 2, kebutuhan pemohon untuk membuat paspor beragam (beribadah, wisata, sekolah, dan bekerja), dan akan memberikan dampak lain pada bobot dalam kelompok pembuat paspor yang hanya satu atau dua kali.

Upaya mitigasi diarahkan untuk menetapkan keragaman biaya paspor disesuaikan untuk waktu yang lama (dari 3, 5, atau paling lama 10 tahun) tetapi tetap pada keseragaman bahan bakunya. Hal yang demikian karena kebutuhan jangka waktu para pemohon berbeda menyebabkan perlu ada keragaman terhadap jangka waktu yang diselaraskan pula dalam kesisteman atau penambahan fitur terkait jangka waktu sehingga tidak menyulitkan para petugas di lapangan.

Poin keempat dalam konteks mitigasi selanjutnya berkenaan dengan klaster risiko nomor 5 mengenai risiko integrasi data pada kesisteman keimigrasian dengan K/L lain serta klaster risiko nomor 6 mengenai risiko internal kesisteman keimigrasian dan potensi untuk dua klaster risiko dinilai berpotensi meningkat. Berdasarkan informasi dari Direktorat Sistik di Ditjen Imigrasi, walaupun masalah kesisteman saat ini sudah optimal, pada implementasinya di lapangan, kantor imigrasi masih sering mengalami kendala integrasi sistem. Terlepas dari masalah lain seperti kekuatan sinyal di setiap provinsi yang berbeda, ketersediaan kesisteman di kantor imigrasi dinilai belum optimal.

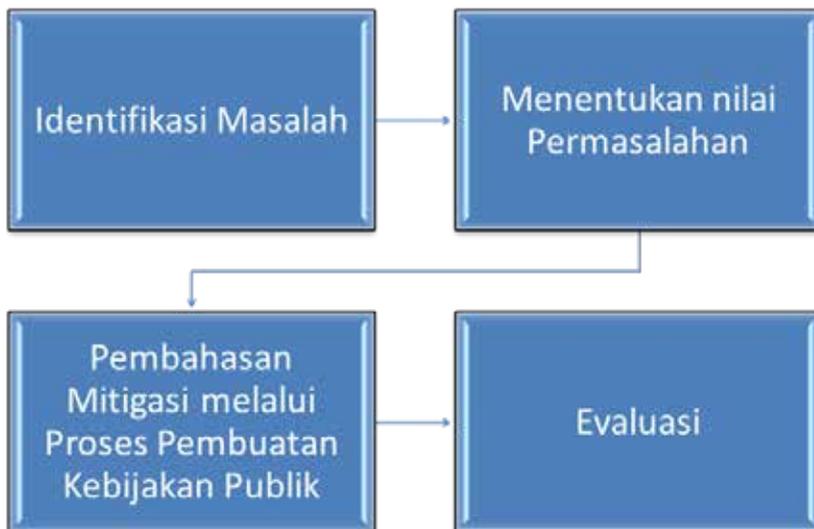
Berdasarkan permasalahan tersebut, konteks mitigasi perlu memperbaiki kesisteman dengan:

1. Pemutakhiran data para pelintas sehingga dapat diterima langsung di kantor imigrasi atau TPI menjadi titik penting dan genting dalam perlintasan orang.
2. Percepatan integrasi data dengan K/L lain, tidak hanya Dukcapil tapi dengan Kemenaker atau Kemenlu yang memiliki relasi dengan tugas dan fungsi keimigrasian. Faktanya kesisteman yang ada masih berdiri sendiri sehingga jika ada masalah penanganannya belum bisa efektif dan efisien.
3. Dalam menghadapi masa berlaku paspor paling lama 10 tahun, kesisteman yang ada saat ini harus diberikan pilihan masa berlaku karena dalam PP terdapat diksi “paling lama” sehingga tidak menutup kemungkinan dalam kesisteman dapat diberikan pilihan sesuai dengan kebutuhan pemohon (wisata, ibadah, bekerja atau sekolah). Ini penting mengingat keperluan atau tujuan pemohon membuat paspor berbeda-beda sehingga nantinya dapat disesuaikan dengan tarif atau biaya yang dibebankan kepada pemohon. Jika dalam kesisteman ingin diseragamkan masa berlakunya, opsi yang perlu diperhatikan adalah memperkuat fitur keamanan terhadap paspor tersebut. Lebih lanjut dari sudut pandang *risk mitigation* terhadap mitigasi keempat ini pula juga masih termasuk dalam *risk mitigation* kedua yaitu berkenaan dengan cara mengurangi risiko (*risk reduction*).

Meskipun telah diilustrasikan untuk mengurangi risiko kebijakan masa berlaku paspor 10 tahun, tetapi penelitian ini juga memberikan mitigasi alternatif untuk jajaran Ditjen Imigrasi dalam penyusunan

kebijakan. Pola mitigasi yang dapat dilakukan setidaknya dapat mengikuti siklus berikut:

Gambar 4.3. Proses Mitigasi dalam Penyusunan Kebijakan Publik



Sumber: Hasil pengolahan data tim penulis, 2021.

Berdasarkan Gambar 4.3., pola mitigasi *pertama* berkenaan dengan identifikasi masalah. Identifikasi masalah dilakukan untuk mengetahui masalah aktual dari kebijakan yang telah diterbitkan sebelumnya. Langkah-langkah yang dapat dilakukan oleh Ditjen Imigrasi adalah dengan menginformasikan kepada Direktorat Teknis dan seluruh UPT Keimigrasian untuk melakukan inventarisasi dan mengklasifikasi permasalahan mengenai tugas dan fungsi keimigrasian serta kebijakan-kebijakan keimigrasian yang berpotensi menimbulkan masalah. Kedua, setelah mendapatkan jawaban dari para Direktorat Teknis dan UPT, Ditjen Imigrasi melakukan klasifikasi atau verifikasi permasalahan serta menentukan nilai terhadap

permasalahan yang dimaksud, apakah masuk dalam kategori risiko sangat tinggi atau masuk dalam kategori risiko yang rendah. Ketiga, setelah nilai ditentukan maka dapat dilanjutkan dengan pembahasan mitigasi (pengendalian) risiko atau masalah yang sudah dinilai dengan melibatkan para Direktorat Teknis, UPT, *stakeholder* serta masyarakat. Proses pembahasan ini paling tidak diharapkan dapat mengendalikan risiko masalah yang awalnya rendah akan berpotensi menjadi sedang bahkan tinggi sehingga dapat ditekan pada posisi awal atau bisa menurun. Keempat, setelah kebijakan diterbitkan dan dilaksanakan, Ditjen Imigrasi dapat melakukan *monitoring* dan evaluasi terhadap kebijakan tersebut. Adapun untuk mengetahui seberapa efektif kebijakan itu dibuat, Direktorat Teknis, UPT, *stakeholder* terkait serta masyarakat jika memungkinkan untuk memberikan masukan pada proses evaluasi.

b. Penerapan Mitigasi terhadap Aturan Teknis Pelaksana PP Nomor 51 Tahun 2020

Secara umum, seluruh jajaran imigrasi di tingkat pusat dan daerah mendukung kebijakan masa berlaku paspor biasa paling lama 10 tahun. Namun demikian untuk mendukung kebijakan tersebut perlu adanya suatu aturan yang lebih teknis dalam rangka penerapan kebijakan yang dimaksud. Hal yang demikian bertujuan untuk memberikan kemudahan bagi para petugas serta dasar hukum yang jelas ketika akan menerapkan kebijakan tersebut bagi masyarakat. Dalam konteks memberikan gambaran apa saja terhadap aturan yang lebih teknis, penulis menjabarkan kedalam beberapa poin yaitu:

Pertama, dalam hal identifikasi dan analisis risiko kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun, ada 7 (tujuh) risiko potensial menjadi hambatan dalam implementasinya yang meliputi

belum tersedianya aturan untuk menerbitkan paspor bagi Anak Berkewarganegaraan Ganda (ABG), Pendapatan Negara Bukan Pajak memiliki potensi berkurang, tidak ada integrasi data yang optimal antara Kesisteman Keimigrasian dengan Kesisteman K/L terkait, potensi penyalahgunaan Dokumen Perjalanan Republik Indonesia (Paspor) oleh pemegang dan penyemu (impostor), risiko internal kesisteman keimigrasian, bahan baku paspor yang sekarang rentan rusak, dan perubahan fisik dan data pengguna paspor.

Kedua, tidak ada ketersediaan mitigasi (pengendalian) risiko kebijakan yang menjadi standar para petugas atau pelaksana yang dapat digunakan untuk mengurangi risiko kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun. Apabila ada masalah, para pelaksana melakukan mitigasi dengan cara yang berbeda tanpa pedoman yang dapat membuat kebijakan yang seragam.

Oleh karena itu, melihat peluang untuk membuat lebih banyak aturan teknis, penulis menyampaikan beberapa hal yang dapat menjadi pedoman bagi pemangku kepentingan atau pembuat kebijakan untuk menyusun lebih banyak aturan teknis. Dari sudut pandang penulis yang mengacu pada studi kebijakan, penulis mengusulkan dua opsi atau pilihan kebijakan yang digambarkan berdasarkan tabel berikut:

Tabel 4.2. Model Penerapan Mitigasi Terhadap Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2020

Pilihan pertama: Membuat peraturan turunan dari Pasal 51 PP Nomor 51 Tahun 2020 dan melakukan penyesuaian kesisteman	Pilihan kedua: Tidak membuat peraturan turunan dari Pasal 51 PP Nomor 51 Tahun 2020 melainkan melakukan penyesuaian kesisteman
<ul style="list-style-type: none"> • Membuat aturan atau pasal-pasal dalam aturan turunan yang lebih rinci dari PP Nomor 51 Tahun 2020 mengenai subjek paspor dengan masa berlaku paling lama 10 tahun, termasuk pilihan masa berlaku; • Membuat aturan atau pasal-pasal dalam aturan turunan dari PP Nomor 51 Tahun 2020 mengenai kewajiban pemohon untuk melaporkan perubahan data kepada Kanim atau Dukcapil setempat jika terdapat perubahan kependudukan atau domisili serta jika ada perubahan fisik utamanya pada wajah; • Aturan atau pasal-pasal dalam aturan turunan dari PP Nomor 51 Tahun 2020 mengenai biaya atau tarif paspor jika masa berlaku menjadi 10 tahun yang dilengkapi dengan analisis daya beli masyarakat, untuk merespon perubahan kinerja realisasi atas target PNBP • Membuat aturan atau pasal-pasal yang merespon kebutuhan mitigasi risiko yang bersifat kesisteman, pengawasan, dan sarana dan prasarana; dan 	<ul style="list-style-type: none"> • Perlu menyesuaikan masa berlaku dalam kesisteman keimigrasian yang pada awalnya 5 tahun menjadi 10 tahun; dan • Perlu menambahkan fitur atau pilihan dalam kesisteman keimigrasian bagi penerbitan paspor Anak Berkewarganegaraan Ganda (ABG);

<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan perbaikan kesisteman di Imigrasi dalam hal: <ul style="list-style-type: none"> a. integrasi Data dengan Kementerian dan/atau Lembaga pemangku kepentingan terkait b. membuat SOP pencegahan penyalahgunaan DPRI; dan c. mencegah risiko internal kesisteman Imigrasi 	
--	--

Sumber: Hasil pengolahan data tim peneliti Puslitbang HAM, 2021.

Tabel 4.2. dapat menjadi pedoman bagi Ditjen Imigrasi sebagai pembuat kebijakan dalam rangka mengurangi atau menghindari risiko potensial dalam kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun. Berdasarkan tabel sebelumnya, penulis merekomendasikan untuk memilih model penerapan mitigasi pilihan pertama, dengan manfaat meliputi kemampuan untuk:

- (1) Mengakomodasi diksi “paling lama” 10 tahun dalam Pasal 51 ayat (1) PP Nomor 51 Tahun 2020;
- (2) Menjadi dasar untuk penyusunan SOP tentang pemberian masa berlaku 10 tahun yang dibutuhkan Kanim di lapangan;
- (3) Melindungi pelaksanaan tugas dan fungsi para petugas di lapangan terhadap potensi penyalahgunaan kewenangan terhadap diksi “paling lama 10 tahun”; dan
- (4) Secara umum memitigasi potensi risiko kebijakan yang muncul atas pemberian masa berlaku paspor 10 tahun untuk Kementerian Hukum dan HAM c.q. Ditjen Imigrasi.

Selain itu, untuk mempermudah pelaksanaan kebijakan yang dimaksud, maka perlu untuk melakukan kajian-kajian dan berkoordinasi dengan K/L yang terkait dan UPT sebagai pelaksana di

lapangan memerlukan panduan untuk melaksanakan kebijakan yang dapat diselaraskan dalam peraturan teknis, SOP atau Surat Edaran sebagai aturan turunan dari PP Nomor 51 Tahun 2020.

Dalam penulisan buku ilmiah masih terdapat keterbatasan terkait jumlah responden untuk mengidentifikasi risiko potensial masa berlaku paspor 10 tahun serta masih terbatasnya penulis menggali informasi lebih mendalam terhadap narasumber atau informan dikarenakan keterbatasan waktu serta adanya kondisi pandemi yang menyebabkan pembatasan melakukan kegiatan. Oleh karena itu harapan penulis di lain kesempatan dalam melakukan penelitian lanjutan terhadap topik masa berlaku paspor sehingga dapat menjadi bahan pendukung yang lebih komprehensif bagi pengambil kebijakan dalam menerapkan masa berlaku paspor biasa menjadi 10 tahun serta dapat merespon peningkatan arus globalisasi yang mendorong peningkatan arus lalu lintas orang dan barang antar negara.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdal. *Kebijakan Publik (Memahami Konsep Kebijakan Publik)*. Bandung: Pusat Penelitian dan Penerbitan Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat UIN Sunan Gunung Djati Bandung, 2015.
- Abdoellah, Awan Y, and Yudi Rusfiana. *Teori Dan Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2016.
- Abdullah, Reza Riansyah. "Urgensi Dan Inovasi Dalam Pembaharuan Peraturan Teknis Mengenai Paspor Biasa." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 13, no. 1 (2019): 51-68.
- Agustino, Leo. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta, 2017.
- Anggara, Sahya. *Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Pustaka Setia, 2018.
- Ayuningtyas, Dumilah. *Kebijakan Kesehatan: Prinsip Dan Praktik*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Badjuri, Abdulkahar, and Yuwono. *Kebijakan Publik Konsep Dan Strategi*. Semarang: Universitas Diponegoro, 2002.
- Dunn, William N. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2003.
- Eriyanto. *Analisis Wacana: Pengantar Analisis*. Yogyakarta: LKiS, 2001.

- Flanagan, R, and G Norman. *Risk Management and Construction*. New Jersey: Blackwell Science, 1993.
- International Organization for Migration. *GLOBAL MIGRATION INDICATORS 2018*. Berlin: Global Migration Data Analysis Centre (GMDAC) International Organization for Migration, 2018. www.iom.int.
- . “Tren Migrasi Global.” *Indonesia.Iom.Int*. Last modified 2018. Accessed January 13, 2021. <https://indonesia.iom.int/id/tren-migrasi-global>.
- Khaidir, Afriva. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Dan Implementasinya Dalam Bidang Pendidikan*. Jakarta: Direktorat Jenderal Sumberdaya Pengetahuan Teknologi dan Pendidikan Tinggi Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, 2017.
- Koran Sindo. “Masa Berlaku Paspor Diusulkan 10 Tahun, Ini Alasannya.” *Sindonews.Com*. Last modified 2018. Accessed January 13, 2021. <https://nasional.sindonews.com/berita/1309551/15/masa-berlaku-paspor-diusulkan-10-tahun-ini-alasannya?showpage=all>.
- Lembaga Administrasi Negara. *Modul Pelatihan Analis Kebijakan*. Jakarta, 2015.
- Marga, Jasa. *Teknik Dan Metode Identifikasi Dan Analisis Risiko*. Jakarta: Jasa Marga, n.d.
- Mariyati, Tatiek. “Strategi Implementasi Kebijakan Publik Dalam Mendorong Percepatan Pengembangan Pengguna Internet Public Policy Implementation Strategy in Encouraging Acceleration of Internet Users Development.” *Buletin Pos dan Telekomunikasi* 11, no. 2 (2013): 147–158.
- Moleong, Lexi J. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2006.

- Nainggolan, Poltak Partogi. *Aktor Non-Negara: Kajian Implikasi Kejahatan Transnasional Di Asia Tenggara*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017.
- Nugroho, Riant. *Kebijakan Publik Di Negara-Negara Berkembang*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- . *Metode Penelitian Kebijakan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014.
- . *Public Policy: Dinamika Kebijakan Publik, Analisis Kebijakan Publik Dan Manajemen Politik Kebijakan Publik Edisi Ke Enam*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2017.
- . *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, 2008.
- Nugroho, Trisapto Agung. “Peran Intelijen Keimigrasian Dalam Rangka Antisipasi Terhadap Potensi Kerawanan Yang Ditimbulkan Oleh Orang Asing Di Wilayah Indonesia.” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 12, no. 3 (2018): 275–293.
- Pemerintah Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 2020 Tentang Tata Cara Penetapan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak*. Indonesia, 2020.
- . *Undang Undang Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak*. Indonesia, 2018.
- Ponto, Auldin M, Novie R Pioh, and Femmy Tasik. “Implementasi Kebijakan Program Pembangunan Berbasis Lingkungan-Membangun Prasarana Fisik, Sosial Dan Ekonomi Di Kelurahan Karombasan Selatan Kecamatan Wanea Kota Manado.” *Jurnal Ilmu Sosial dan Pengelolaan Sumberdaya Pembangunan* 3 (2016): 36–52.
- Republik Indonesia. *Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 05 Tahun 2018 Tentang Penerapan Manajemen Risiko di Lingkungan Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia*. Republik Indonesia, 2018.

- . *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2011 Tentang Keimigrasian*. Republik Indonesia, 2011.
- Santoso, Iman. *Perspektif Imigrasi Dalam Pembangunan Ekonomi Dan Ketahanan Nasional*. Jakarta: UI Press, 2004.
- Santoso, M. Iman. *Perspektif Imigrasi Dalam Migrasi Manusia*. Jakarta: Pustaka Reka Cipta, 2014.
- Setiawan, Sakina Rakhma Diah. “Imigrasi Kaji Penambahan Masa Berlaku Paspor Jadi 10 Tahun.” *Kompas.Com*. Last modified 2018. Accessed January 13, 2021. <https://nasional.kompas.com/read/2018/05/25/11514251/imigrasi-kaji-penambahan-masa-berlaku-paspor-jadi-10-tahun>.
- Soetopo, Aprilya Ainy, Debby Wilar, and Fabian J Manoppo. “Pemodelan Pengelolaan Risiko Proyek Pembangunan Jaringan Irigasi Sangkub Kiri Kabupaten Bolaang Mongondow Utara.” *Jurnal Ilmiah Media Engineering* 7, no. 3 (2017): 818–826.
- Starke, JG. *Pengantar Hukum Internasional*. Jakarta: Sinar Grafika, 2004.
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta, 2009.
- Syahrin, M. Alvi. “Menakar Kedaulatan Negara Dalam Perspektif Keimigrasian.” *Jurnal De Jure* 18, no. 1 (2018): 43–57.
- Taru, Andi. “Dampak Big Data Pada Sistem Pemerintahan.” *Gamelab.Id*. Last modified 2019. Accessed January 28, 2021. <https://gamelab.id/news/128-dampak-big-data-pada-sistem-pemerintahan>.
- Thissen, W.A.H, and W.E. Walker. *Public Policy Analysis*. New York: Springer, 2013.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *International Migration 2020 Highlight*. United Nations. New York, 2020.

GLOSARIUM

ABG	Anak Berkewarganegaraan Ganda
Adjudikasi	Cara penyelesaian Sengketa diluar arbitrase dan peradilan umum yang dilakukan oleh Ajudikator untuk menghasilkan suatu putusan yang dapat diterima oleh Pemohon sehingga dengan penerimaan tersebut maka putusan tersebut mengikat Para Pihak
Affidavit	Bentuk fasilitas keimigrasian yang diberikan kepada seorang anak pemegang paspor asing yang berkewarganegaraan ganda terbatas, sesuai dengan UU No.12 tahun 2006 tentang kewarganegaraan RI
APH	Aparat Penegak Hukum
Asas Domisili	Asas berdasarkan tempat tinggal dimana warga negara yang dimaksud memiliki hak dan kewajiban sesuai tempat tinggalnya

Big data	Istilah umum untuk segala kumpulan himpunan data dalam jumlah yang sangat besar dan kompleks sehingga menjadikannya sulit untuk ditangani atau di proses jika hanya menggunakan manajemen basis data biasa atau aplikasi pemroses data tradisional
<i>Border Control Management</i> (BCM)	Suatu sistem yang digunakan secara nyata untuk meningkatkan kontrol di Indonesia melalui fungsi pengecekan atau verifikasi paspor, visa, izin dan integrasi masalah seperti melihat daftar cekal
Data Biometrik	Data biometrik adalah data unik yang menjadi identitas penting individu. Data biometrik terdiri dari dua jenis data yaitu data fisiologis dan data perilaku. Data fisiologis terbagi menjadi data morfologis dan biologis
Dialektika	Hasil pertentangan antara dua hal dan yang menimbulkan hal lain lagi
Diskursus	Pertukaran ide atau cara mengorganisasi pengetahuan, pemikiran, atau pengalaman yang berakar dari bahasa dan konteksnya yang nyata
Dukcapil	Kependudukan dan Catatan Sipil
Focused Group Discussion (FGD)	Diskusi kelompok terarah pada satu permasalahan tertentu dengan peserta yang telah ditentukan atau terkait dengan permasalahan yang dimaksud

ICAO (International Civil Aviation Organization)	Lembaga ini mengadopsi standar dan merekomendasikan praktik mengenai penerbangan, pencegahan gangguan campur tangan yang ilegal, dan pemberian kemudahan prosedur lintas negara untuk penerbangan sipil internasional.
IOM (International Organization of Migration)	Organisasi antar-pemerintah terkemuka yang didedikasikan untuk mempromosikan migrasi yang manusiawi dan teratur untuk kepentingan semua. Fokus organisasi ini memajukan pemahaman tentang masalah migrasi, membantu pemerintah dalam menghadapi tantangan migrasi, mendorong pembangunan sosial dan ekonomi melalui migrasi, dan menjunjung tinggi martabat dan kesejahteraan para migran, keluarga mereka dan komunitas mereka
Impostor	Yang menyamar sebagai orang lain
Klaster	Pengelompokan sesuatu hal yang sejenis
Mitigasi	Pengendalian terhadap suatu risiko atau permasalahan
Multidimensional	Keadaan suatu negara yang sedang mengalami berbagai macam masalah (pertentangan) dalam aspek ekonomi, sosial, budaya, politik dan lain sebagainya, keadaan ini sedang berlangsung dan sulit untuk di selesaikan
Orang Asing	Orang yang bukan Warga Negara Indonesia

Paspor	Dokumen yang dikeluarkan oleh Pemerintah Republik Indonesia kepada Warga Negara Indonesia untuk melakukan perjalanan antarnegara yang berlaku selama jangka waktu tertentu
PNBP	Pendapatan Negara Bukan Pajak
Real time	Waktu yang sebenarnya
Rerata	Statistik yang menunjukkan nilai yang paling umum atau pertengahan di antara nilai-nilai variabel acak yang telah diukur
Risiko	Akibat yang kurang menyenangkan (merugikan, membahayakan) dari suatu perbuatan atau tindakan
Risk Mitigation	Pengendalian terhadap suatu risiko yang dimungkinkan terjadi
Selective Policy	Suatu kebijakan berdasarkan prinsip selektif. Berdasarkan prinsip ini, hanya orang-orang asing yang dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia.
SIMKIM	Sistem Manajemen Informasi Keimigrasian
Single Identity	Sebuah identitas unik yang dimiliki setiap individu. Identitas ini memuat berbagai informasi individu tersebut seperti informasi diri, data keluarga, kepemilikan aset dan lain-lainnya.
SOP	Standar Operasional Prosedur

TPI	Tempat Pemeriksaan Imigrasi yang merupakan tempat pemeriksaan di pelabuhan laut, bandar udara, pos lintas batas atau tempat lain sebagai tempat masuk dan keluar wilayah Indonesia
Update	Memperbarui
UPT	Unit Pelaksana Teknis
Validitas	Masa berlaku terhadap paspor
Warga Negara Indonesia (WNI)	Orang yang diakui oleh undang-undang (UU) sebagai warga negara Republik Indonesia

INDEKS

A

Affidavit 62, 101

Anak Berkewarganegaraan Ganda 62, 93, 94, 101

B

Border Control Management 102

D

Diksi 68, 90, 95

I

ICAO 66, 88, 103

Impostor 49, 76, 103

K

kebijakan publik vii, 9, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 25, 33

Klaster 76, 103, 107

M

Mitigasi v, vii, xii, xiii, xv, 22, 69, 75, 77, 78, 81, 88, 91, 92, 94, 103, 107

P

Penyemu 76

R

Rerata xv, 46, 49, 104

Risiko v, vii, xii, xiii, xv, 22, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 42, 46, 47,
49, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 65, 67, 69, 75, 76, 98, 99, 100, 104

S

Selective Policy 104

T

Tempat Pemeriksaan Imigrasi 10, 60, 70, 105

V

Validitas 5, 105

BIODATA PENULIS



Tony Yuri Rahmanto, S.H. M.H., lahir di Jakarta 9 September 1986 merupakan Fungsional Peneliti Muda Bidang Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia pada Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan HAM. Penulis menerima gelar sarjana hukum di bidang hukum pidana dari Fakultas Hukum Universitas Trisakti pada tahun 2009, kemudian penulis menyelesaikan program magister di bidang hukum bisnis dari Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tahun 2014.

Sejak bergabung dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM pada 2009, penulis menjabat sebagai peneliti pada bidang studi Hukum dan Hak Asasi Manusia dan memperoleh jenjang jabatan fungsional sebagai peneliti muda pada tahun 2018. Kegiatan

penelitian penulis di Badan Litbang Hukum dan HAM difokuskan pada studi Hak Asasi Manusia dan kemudian berkembang pada tugas dan fungsi unit Eselon I yang berada di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. Penulis telah menerbitkan beberapa artikel ilmiah pada jurnal yang terakreditasi LIPI dan saat ini penulis juga sedang mencoba untuk menerbitkan artikel ilmiah yang terindeks scopus. Beberapa hasil penelitian yang pernah dimuat di jurnal diantaranya: Kebebasan Berekspresi dalam Perspektif Hak Asasi Manusia: Perlindungan, Permasalahan dan Implementasinya di Provinsi Jawa Barat (2016); Prinsip Non-Intervensi Bagi ASEAN Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia (2017); Calon Tunggal Dalam Perspektif Hak Memilih dan Dipilih di Provinsi Banten (2018); Hak Pilih Bagi Penyandang Disabilitas Mental Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia (2019); Penegakan Hukum terhadap Tindak Pidana Penipuan Berbasis Transaksi Elektronik (2019); Peran Imigrasi Terhadap Fenomena Sosial Orang Asing Yang Bekerja Tidak Sesuai Aturan Di Indonesia (2020); dan Efektifitas Kebijakan Pembentukan Unit Layanan Paspor dan Unit Kerja Kantor Imigrasi Sebagai Fungsi Pelayanan dan Pengawasan Keimigrasian di Indonesia (2020).

Penulis juga pernah mendapatkan pendidikan dan pelatihan serta seminar yang pernah diikuti di antaranya: Pendidikan Jabatan Fungsional Peneliti Tingkat Pertama, LIPI (2012); Delegasi Indonesia dalam Seminar Internasional *Asia-Pacific Youth with Disabilities* di Seoul Korea Selatan, DPI Korea (2018); Pendidikan dan Pelatihan Dasar-Dasar HAM melalui Sistem E-Learning, Kemenkumham (2018). Selain aktif menulis, penulis juga aktif sebagai editor pada jurnal Hak Asasi Manusia yang merupakan jurnal ilmiah yang berkaitan dengan substansi Hak Asasi Manusia yang dikelola oleh Badan Litbang Hukum dan Hak Asasi Manusia Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.



Penny Naluria Utami, S.Sos., M.H. lahir pada 8 Agustus 1975 di Jakarta yang merupakan Peneliti di Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia (Balitbang Hukum dan HAM) – Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penulis bergabung di Balitbang Hukum dan HAM sejak 2003 dan menjadi peneliti sejak 2007. Pendidikan SD, SMP dan SMA diselesaikan di Tangerang,

kemudian dilanjutkan ke pendidikan tinggi dengan mengambil program Ilmu Hubungan Masyarakat di Universitas Prof. DR. Moestopo (beragama) (1998) dan Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Jakarta (2014).

Penulis telah mengikuti pelatihan-pelatihan di dalam dan luar negeri, antara lain Human Rights Training Programme for Indonesian Agencies, New Zealand (2007); Human Rights Training for Indonesian Agencies Human Rights Training Lombok, Indonesia (2008); Human Rights Training for Indonesian Agencies Bogor, Indonesia (2009); Training of Trainer Tunas Integritas Jakarta, Indonesia (2018); Education and Training of Academic Writing (UTS Insearch) Jakarta, Indonesia (2018); Pendidikan dan pelatihan Hak Asasi Manusia dasar melalui sistem e-learning, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di Jakarta, Indonesia (2018). Kegiatan penelitian yang dilakukan terfokus pada studi hukum dan Hak Asasi Manusia dan kemudian berkembang pada tugas dan fungsi unit eselon I yang berada di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Sebagai hasil dari kegiatan penelitian tersebut, penulis telah menerbitkan banyak artikel ilmiah di jurnal terakreditasi. Beberapa hasil penelitian yang

dipublikasikan antara lain: Keadilan Bagi Narapidana di Lembaga Pemasyarakatan (2017); Pemulihan Hak Ekonomi dan Sosial Korban Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia Dalam Peristiwa Talangsari 1989 (2017); Pencegahan Kekerasan terhadap Anak Dalam Perspektif Hak Atas Rasa Aman di Nusa Tenggara Barat (2018); Dampak Hukum Pengesahan Persetujuan Antara Republik Indonesia dan Republik Islam Iran tentang Ekstradisi (2018). Refleksi Kritis Fenomena Orang Asing Bekerja Secara Nonprosedural di Indonesia (2019); Pembuatan Naskah Kajian Rancangan Keputusan Menteri Tentang Penetapan Lapas Kelas I Batu Nusakambangan, Lapas Kelas IIA Pasir Putih Nusakambangan, Lapas Khusus Kelas Iia Gunung Sindur, Dan Lapas Khusus Kelas IIA Karanganyar Nusakambangan Sebagai Lapas Khusus Bagi Narapidana Risiko Tinggi (2019). Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Pelayanan dan Pengawasan Keimigrasian di Pos Lintas Batas (2020). Jalan Menuju Keadilan Korban Pelanggaran HAM Yang Berat (2021).



Haryono Agus Setiawan, merupakan Fungsional Analis Keimigrasian Ahli Madya pada Direktorat Jenderal Imigrasi Kementerian Hukum dan HAM lahir di Banyumas, 01 Agustus 1972. Sejak pertama bergabung di Direktorat Jenderal Imigrasi, Penulis banyak berkecimpung dalam tugas yang berkaitan dengan kerja sama luar negeri. Hal ini juga yang kemudian mendorong Penulis untuk menempuh program magister di Fakultas Ilmu Sosial di bidang Hubungan Internasional pada Universitas Tsukuba, pada tahun 2005.

Selain berkecimpung di bidang kerja sama luar negeri, Penulis juga menekuni bidang forensik dokumen dan pernah menjabat sebagai Kepala Seksi Laboratorium Forensik Dokumen. Kecintaannya pada bidang forensik dokumen telah menghantarkan Penulis untuk menempuh pendidikan diploma di Australia di *Canberra Institute of Technology* pada tahun 2008. Selain itu Penulis juga aktif dalam dunia pendidikan kedinasan sebagai fasilitator.

Sejak menjadi Analis Keimigrasian, Penulis juga terlibat dengan beberapa project penelitian dengan peneliti di Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia serta aktif mengikuti berbagai pertemuan baik dalam skema bilateral, regional maupun multilateral.



Amin Salasa, lahir di Magelang pada 19 November 1986 dan kini mengemban tugas sebagai Analis Pelindungan Hak-Hak Sipil dan HAM pada Subbidang Penelitian dan Pengembangan Resolusi Konflik Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya, Bidang Resolusi Konflik, Pusat Penelitian dan Pengembangan HAM, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM RI. Penulis memperoleh gelar Sarjana Ilmu Politik pada bidang Ilmu Hubungan Internasional dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisipol) Universitas Gadjah Mada (UGM) pada tahun 2010.

Sebelum mengabdikan diri menjadi seorang ASN dan bergabung dengan Kementerian Hukum dan HAM R.I. pada tahun 2017, penulis sebelumnya pernah bekerja pada beberapa *INGOs* yang bergerak di bidang pengarus-utamaan HAM, demokrasi dan pembangunan

berkelanjutan, pemberdayaan masyarakat serta arus pengungsi dan migrasi internasional. Selama terlibat dengan lembaga-lembaga tersebut, penulis sedikit banyak memiliki pengalaman dalam sejumlah riset sosial dan HAM dalam konteks advokasi hak-hak bagi kelompok minoritas/rentan/penyintas, isu mengenai *structural violence*, *child soldier*, pelanggaran berat HAM (minor), kebebasan berekspresi dan berpendapat, isu keberagaman, kebebasan beragama dan memeluk kepercayaan, isu gender dan identitas, resolusi konflik (minor), arus migrasi, pengungsi dan *internally displaced persons - IDPs* serta *human trafficking*. Saat ini, penulis masih relatif aktif menjadi *external project analyst & consultant* untuk sejumlah program/proyek sosial.

Semenjak bergabung dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM pada tahun 2017, penulis telah cukup aktif berkontribusi dalam sejumlah penelitian dan kajian terapan dengan topik diantaranya: Manajemen Pengelolaan dan Tata Kelola Kawasan Perbatasan Indonesia [2018]; *Mutual Legal Assistance (MLA)* antara Indonesia dengan Swiss [2018]; Warga Negara Asing yang bekerja secara non-prosedural di Indonesia [2019]; Evaluasi Unit Layanan Paspor (ULP) dan Unit Kerja Kantor (UKK) Imigrasi [2019]; Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Keimigrasian pada Pos Lintas Batas [2020]; penelitian terkait Rezim Kekayaan Intelektual di Indonesia [2020], kajian tentang Pembentukan Pusat Legislasi Nasional [2020]; kajian tentang “Evaluasi Kebijakan Pemberian Perlakuan Khusus bagi Narapidana Lanjut Usia di Lembaga Pemasyarakatan” [2020]; penelitian tentang “Analisis Risiko Kebijakan Masa berlaku Paspor berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2020” [2021]; penelitian tentang “Performativitas Hukum atas Gender, Seksualitas dan HAM LGBT di Indonesia” [2021]; kajian singkat atas rencana Kebijakan Pembentukan Divisi Pemajuan HAM pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM [2021], serta kajian isu aktual tentang

“Desain Pengaturan *Omnibus Law* Cipta Kerja, Transformasi Sosial, dan Resiliensi Pelaku Usaha Mikro dan Kecil pada Industri Pariwisata di Danau Toba, Labuan Bajo, dan Mandalika” [2021].



Yani Rachmawati, lahir di Kediri pada 5 Agustus 1989 dan kini mengemban tugas sebagai Analis Pelindungan Hak-Hak Sipil dan Hak Asasi Manusia pada Subbidang Penelitian dan Pengembangan Resolusi Konflik Hak Sipil dan Politik, Bidang Resolusi Konflik, Pusat Penelitian dan Pengembangan HAM, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM RI. Penulis memperoleh gelar Sarjana

Ilmu Hubungan Internasional dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (Fisip) Universitas Airlangga (UNAIR) pada tahun 2011 serta Magister Hukum dari Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada (UGM) pada tahun 2014

Semenjak bergabung dengan Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM pada tahun 2017, penulis telah cukup aktif berkontribusi dalam sejumlah penelitian dan kajian terapan dengan topik diantaranya: Warga Negara Asing yang bekerja secara non-prosedural di Indonesia [2019]; Evaluasi Unit Layanan Paspor (ULP) dan Unit Kerja Kantor (UKK) Imigrasi [2019]; Optimalisasi Pelaksanaan Fungsi Keimigrasian pada Pos Lintas Batas [2020]; kajian tentang “Evaluasi Kebijakan Pemberian Perlakuan Khusus bagi Narapidana Lanjut Usia di Lembaga Pemasyarakatan” [2020]; penelitian tentang “Analisis Risiko Kebijakan Masa berlaku Paspor berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2020” [2021]; dan

penelitian tentang “Performativitas Hukum atas Gender, Seksualitas dan HAM LGBT di Indonesia” [2021].



Ahmad Fathony, S.H. lahir pada 17 April 1990 di Pandeglang merupakan Peneliti Ahli Pertama yang baru dilantik pada bulan April 2021 di Pusat Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan Hak Asasi Manusia (Balitbang Hukum dan HAM) – Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penulis bergabung di Balitbang Hukum dan HAM sejak 2019. Penulis telah menyelesaikan pendidikan SDN Gintung Kerta 1, SMPN 1Karawang dan SMA Muhammadiyah 1 Jakarta, kemudian dilanjutkan ke pendidikan tinggi dengan mengambil program Ilmu Hukum di Universitas Bung Karno (2015) dan saat ini sedang melanjutkan pendidikan jenjang S-2 di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

Penulis telah mengikuti pelatihan di dalam dan luar negeri, antara lain Pendidikan Jabatan Fungsional Peneliti Tingkat Pertama, LIPI (2021); Peningkatan Kualitas Hasil Penelitian Melalui Metode Penelitian Kuantitatif, Jakarta (2020); Pelatihan *Accessibility And Universal Design Training Course Program*, Kuala Lumpur, Malaysia (2020).



Ai Solihah, S.H., lahir di Ciamis, 15 April 1995 merupakan Fungsional Peneliti Pertama pada Pusat Penelitian dan pengembangan Hak Asasi Manusia Badan penelitian dan pengembangan hukum dan Hak Asasi Manusia kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Penulis menerima gelar sarjana hukum dengan Kehususan Hukum Perdata dari Fakultas hukum Universita Padjadjaran Bandung 2017. Kemudian penulis sedang melanjutkan study Magister Hukum di Universitas Jayabaya 2020. Penulis juga pernah mendapatkan Pendidikan Jabatan Fungsional Peneliti Tingkat Pertama, LIPI 2021.

Penulis mulai bergabung dengan Badan Penelitian Hukum dan HAM pada tahun 2019 dengan Jabatan Fungsional Peneliti Pertama yang ditempatkan pada Bidang Resolusi konflik, pusat penelitian HAM, Badan Penelitian dan Pengembangan Hukum dan HAM. Ada beberapa kegiatan Penelitian yang dilakukan oleh Penulis di Badan litbang Hukum dan HAM.

MASA BERLAKU PASPOR 10 TAHUN: RISIKO DAN UPAYA MITIGASI BAGI DIREKTORAT JENDERAL IMIGRASI

Perkembangan migrasi global yang bergerak dinamis, menyebabkan sejumlah negara menerapkan kebijakan masa berlaku paspor lebih lama tak terkecuali Pemerintah Indonesia yang pada bulan September Tahun 2020 menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 51 Tahun 2020 dimana salah satu ketentuannya dalam Pasal 51 ayat (1) merubah masa berlaku paspor biasa menjadi paling lama 10 tahun. Meskipun demikian masa berlaku yang lebih lama tidak serta merta memberikan kepuasan pelayanan publik bagi masyarakat namun ada beberapa hal yang perlu menjadi perhatian bagi Ditjen Imigrasi terhadap aturan tersebut dalam penerapannya. Oleh karenanya tulisan ini hendak mendeskripsikan pertama, identifikasi risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun; dan kedua, menawarkan upaya mitigasi (pengendalian) risiko terhadap kebijakan masa berlaku paspor paling lama 10 tahun yang dapat dituangkan dalam aturan turunan yang lebih teknis. Tulisan ini menggunakan metode penelitian kebijakan dengan sifat deskriptif-analitis yang menggunakan metode wawancara melalui Focused Group Discussion (FGD) kepada para pemangku kepentingan terkait serta didukung oleh studi kepustakaan. Adapun lokus yang dituju meliputi 9 (sembilan) provinsi yaitu Sumatera Utara, DKI Jakarta, Kepulauan Riau, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Barat, Sulawesi Selatan, dan Nusa Tenggara Timur, dan. Tulisan ini dapat menarik minat pembaca karena menunjukkan 7 (tujuh) risiko dengan beragam profil risiko (rendah hingga sangat tinggi) yang perlu menjadi perhatian pembuat kebijakan dalam hal ini Ditjen Imigrasi jika akan menerapkan masa berlaku paspor biasa paling lama 10 tahun. Beberapa langkah mitigasi yang dituangkan secara analitis dan rekomendasi dalam tulisan ini diharapkan dapat dijadikan acuan bagi Direktorat Jenderal Imigrasi dalam mengantisipasi risiko yang tergambar sehingga kebijakan yang dimaksud dapat berjalan efektif dan efisien bagi masyarakat sebagai penerima layanan publik.



BALITBANGKUMHAM Press (Anggota IKAPI)
Jl. HR Rasuna Said Kav. 4-5 Kuningan, Jakarta Selatan
Website: www.balitbangkum.go.id
Telp: (021) 251 905, ext. 92/94
E-mail: balitbangkumhampress@gmail.com

1001-906-025-4998-03-1

