

**EVALUASI KEBIJAKAN DALAM MANAJEMEN PERMOHONAN
PENGANTIAN PASPOR SITUASI FORCE MAJEURE DI
KANTOR IMIGRASI KELAS I NON-TPI PATI**
POLICY EVALUATION IN MANAGING PASSPORT REPLACEMENT
APPLICATIONS DURING FORCE MAJEURE AT THE CLASS I NON-TPI PATI
IMMIGRATION OFFICE

<https://10.0.205.137/tematics.v7i2.853>

Submitted: 05-12-2025 Reviewed: 14-10-2025 Published: 26-12-2025

Dwiki Praditya

dwikipraditya22@gmail.com

Politeknik Pengayoman Indonesia

Abstract (In English). This study assesses the gap between the normative soundness of Indonesia's zero-fee force-majeure passport-replacement policy and its on-the-ground performance at the Class I Immigration Office (Non-TPI) Pati, which serves disaster-prone districts. The research evaluates implementation and derives operational improvements to make services more inclusive for affected communities, motivated by high disaster intensity and low observed uptake. Using a descriptive qualitative case study, data were gathered through interviews with immigration officials, the Regional Disaster Management Agency (BPBD), subdistrict and urban-village leaders, and applicants, alongside reviews of regulations and administrative records. Analysis applies Dunn's six criteria: effectiveness, efficiency, adequacy, equity, responsiveness, and appropriateness. Findings show strong normative appropriateness but low substantive effectiveness due to limited utilization. Administrative efficiency exists yet proves fragile during surges because processes remain manual. Regulatory adequacy is comprehensive, but interagency instruments lack standardization. Equity is hindered by information asymmetry and geographic barriers, and responsiveness is strong at the frontline but not yet systemic. Recommendations include standardizing SOPs and interagency MoUs, adding a force-majeure flag in digital systems, targeted dissemination with mobile services, and indicator-based monitoring and evaluation to convert norms into effective, accountable, and equitable service delivery.

Keywords: Force Majeure; Passport Replacement; Immigration Services; Policy Implementation.

Abstract (In Bahasa). Studi ini mengkaji kesenjangan antara kelayakan normatif kebijakan penggantian paspor force majeure tanpa biaya di Indonesia dan kinerja di lapangan di Kantor Imigrasi Kelas I (Non-TPI) Pati, yang melayani kabupaten-kabupaten rawan bencana. Penelitian ini mengevaluasi implementasi dan menyimpulkan perbaikan operasional untuk menjadikan layanan lebih inklusif bagi masyarakat terdampak, yang dimotivasi oleh intensitas bencana yang tinggi dan tingkat penyerapan yang rendah. Dengan menggunakan studi kasus kualitatif deskriptif, data dikumpulkan melalui wawancara dengan petugas imigrasi, Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD), pimpinan kecamatan dan kelurahan, serta pemohon, di samping tinjauan peraturan dan catatan administrasi. Analisis menerapkan enam kriteria Dunn: efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, daya tanggap, dan kesesuaian. Temuan menunjukkan kesesuaian normatif yang



kuat tetapi efektivitas substantif rendah karena pemanfaatan yang terbatas. Efisiensi administrasi ada tetapi terbukti rapuh selama lonjakan karena prosesnya masih manual. Kecukupan regulasi bersifat komprehensif, tetapi instrumen antarlembaga kurang terstandarisasi. Keadilan terhambat oleh asimetri informasi dan hambatan geografis, sementara responsivitas di garda terdepan sudah kuat tetapi belum sistemik. Rekomendasi yang diberikan meliputi standarisasi SOP dan MoU antarlembaga, penambahan tanda force majeure dalam sistem digital, sosialisasi terarah melalui layanan seluler, serta pemantauan dan evaluasi berbasis indikator untuk mengubah norma menjadi penyediaan layanan yang efektif, akuntabel, dan berkeadilan.

Kata Kunci: Keadaan Kahar; Penggantian Paspor; Layanan Imigrasi; Implementasi Kebijakan.

1. PENDAHULUAN

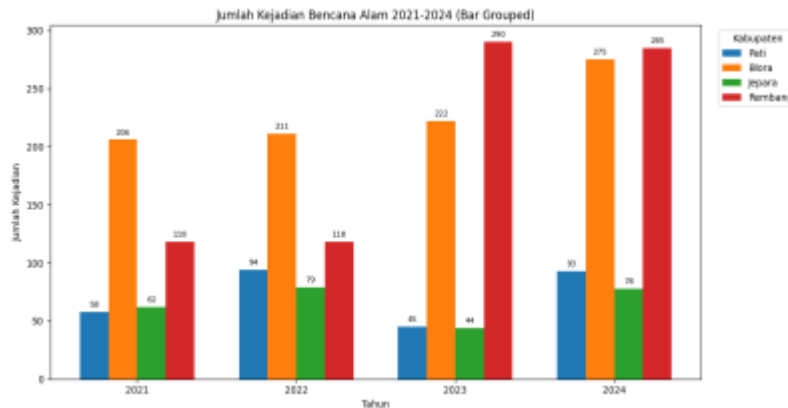
Keadaan kahar dipahami sebagai peristiwa luar biasa di luar kendali manusia, antara lain banjir, gempa bumi, kebakaran, huru hara, konflik sosial, atau bencana lain yang ditetapkan otoritas penanggulangan bencana (Sinaga, 2020). Batasan konseptual yang tegas mencegah multitafsir, membedakan penggantian reguler dari kasus khusus, dan memastikan kebijakan tepat sasaran bagi pihak yang benar-benar terdampak (Andrianti, 2021). Dalam praktik peradilan, riset menunjukkan masih terdapat disparitas penetapan *force majeure* yang memperkuat urgensi pedoman operasional yang jelas pada layanan administrasi (Hilmy & Yusuf, 2020). Sebagai pembanding, putusan arbitrase internasional turut memperlihatkan variasi penerapan klausul *force majeure* dalam lintas yurisdiksi sehingga dapat menjadi cermin pengayaan konseptual (Kiraz & Üstün, 2020). Pengalaman pandemi juga menegaskan relevansi *force majeure* dalam praktik keperdataan yang berdampak pada desain respons administratif (Risma & Zainuddin, 2021).

Secara normatif, kerangka kebijakan telah tersedia melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011, Peraturan Pemerintah Nomor 31 Tahun 2013, serta peraturan menteri terkait paspor, yang diperkuat skema pembebasan biaya nol rupiah bagi pemohon pada keadaan kahar (Republik Indonesia, 2011). Penetapan kebijakan pembebasan biaya tersebut memberikan perlindungan administratif bagi korban bencana dalam proses penggantian dokumen perjalanan (Kementerian Keuangan Republik Indonesia, 2020). Pada saat yang sama, pengelolaan paspor biasa dan SPLP diperinci dalam perubahan regulasi teknis agar tersedia rujukan prosedural yang memadai bagi pelaksana (Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, 2022). Pemohon wajib membuktikan keterpaparan melalui keterangan instansi berwenang, sedangkan penetapan status bencana berada pada kewenangan badan penanggulangan bencana, sehingga koordinasi lintas lembaga menjadi prasyarat verifikasi yang sah dan akuntabel.

Dalam praktik di Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati, kerentanan bencana dan sebaran geografis yang luas memunculkan tantangan berupa ketiadaan pedoman rinci yang seragam, birokrasi berlapis, serta distribusi informasi yang belum merata. Akibatnya, terjadi variasi penerapan, perpanjangan waktu layanan saat lonjakan permohonan, dan potensi penyalahgunaan, yang menunjukkan kesenjangan antara kekuatan norma dan kinerja implementasi. Inovasi layanan seperti Eazy Passport dapat memperluas akses dan mempercepat proses pada

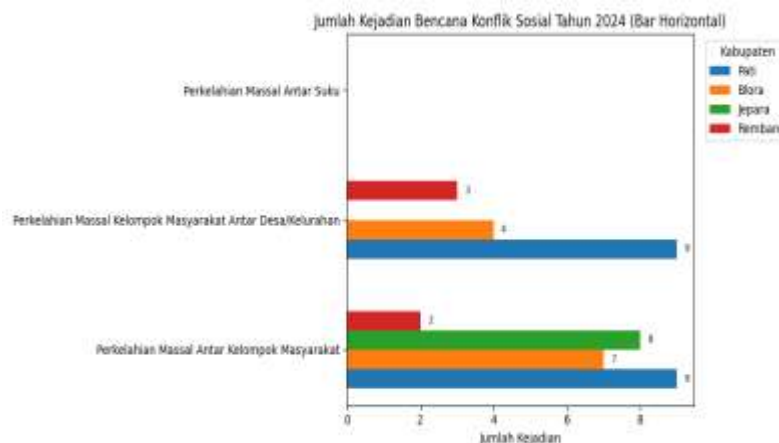
lokasi tertentu (Christian, 2021). Demikian pula, pemanfaatan M-Paspor berpotensi meningkatkan efisiensi dan transparansi apabila dilengkapi penanda dan alur khusus untuk kasus keadaan kahar (Pratama & Utami, 2023).

Arsitektur proses yang meliputi pelaporan kejadian, pemeriksaan berkas, berita acara pemeriksaan, verifikasi bukti, penilaian kelayakan, hingga persetujuan pejabat berwenang memerlukan integrasi data dukung serta kesiapan sistem informasi untuk menjamin efisiensi dan akuntabilitas. Pada sisi pelaksana, konsistensi komunikasi kebijakan, kejelasan kewenangan, dan kesiapan sumber daya menjadi determinan implementasi yang efektif di garis depan (Van Meter & Van Horn, 1975).



Gambar 1.1 Data Bencana Alam di Kabupaten Pati, Kabupaten Blora, Kabupaten Jepara dan Kabupaten Rembang Tahun 2021-2024 (Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati)

Sumber: Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Data Statistik Bencana Alam Tahun 2021-2024 (data per tanggal 6 Januari 2025).



Gambar 1.2 Data Bencana Konflik Sosial di Kabupaten Pati, Kabupaten Blora, Kabupaten Jepara dan Kabupaten Rembang Sepanjang Tahun 2024 (Wilayah Kerja Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati)

Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS), Data Statistik Potensi Desa Kabupaten Tahun 2024.

Kondisi tersebut menegaskan perlunya evaluasi kebijakan yang tidak hanya

menilai kepatuhan terhadap norma, tetapi juga menguji kinerja proses dan kesetaraan akses. Penelitian ini menggunakan kriteria evaluasi Dunn untuk memetakan hambatan dan merumuskan rekomendasi operasional, dengan kontribusi pada penajaman batasan konseptual, penguatan pembuktian, dan standarisasi koordinasi lintas instansi, agar transformasi dari aturan yang sah menuju layanan yang efektif, cepat, dan berkeadilan dapat terwujud.

2. METODE

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan rancangan studi kasus karena sesuai untuk mengeksplorasi proses implementasi kebijakan dalam konteks nyata dan menghasilkan pemahaman yang mendalam atas fenomena yang diteliti (Creswell, 2018). Data utama diperoleh melalui wawancara dengan pejabat imigrasi, badan penanggulangan bencana daerah, camat, lurah, dan pemohon, sedangkan data pendukung berasal dari telaah peraturan perundang-undangan serta arsip administrasi layanan. Analisis dilakukan dengan memadukan enam kriteria evaluasi dari Dunn, yaitu efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan, agar pemetaan masalah dan rekomendasi bersifat komprehensif serta operasional (Dunn, 2003). Pendekatan ini memberikan triangulasi antara norma, proses, dan hasil yang diharapkan sehingga kesimpulan yang diperoleh dapat dipertanggungjawabkan secara metodologis.

3. PEMBAHASAN

3.1. Mekanisme Penggantian Paspor Dalam *Force Majeure*

Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati berkedudukan di Kabupaten Pati dengan wilayah kerja Pati, Rembang, Jepara, dan Blora yang rentan bencana alam seperti banjir, tanah longsor, dan angin puting beliung serta bencana non-alam berupa huru-hara dan konflik sosial. Kerentanan ini menuntut layanan keimigrasian yang adaptif agar hak warga atas dokumen perjalanan internasional tetap terjamin pada situasi darurat, sekaligus mengharuskan penataan tindakan administratif secara jelas pada tingkat pelaksana (Aziz, Arif, & Gumay, 2021). Implementasi kebijakan menuntut mekanisme dan prosedur permohonan yang jelas serta terstruktur agar jembatan antara aturan dan akses riil di lapangan terbentuk. Secara normatif, kebijakan berlandaskan pengaturan perundang-undangan yang memungkinkan pembebasan biaya nol rupiah bagi pemohon dengan paspor hilang atau rusak akibat bencana dan menegaskan keadilan administratif serta prinsip pelayanan publik yang responsif dan inklusif.

Dalam kerangka tersebut, keadaan kahar didefinisikan sebagai peristiwa luar biasa di luar kendali manusia yang meliputi banjir, gempa bumi, kebakaran, huru-hara atau konflik sosial, dan bencana lain yang ditetapkan oleh BPBD atau BNPB. Batasan yang tegas ini membedakan penggantian reguler dari kasus khusus akibat bencana, mencegah multitafsir di lapangan, dan memastikan kebijakan tepat sasaran sekaligus menjadi dasar operasional bagi seluruh tahapan prosedur. Dalam praktik, mekanisme ini menuntut ketelitian administrasi pada berita acara pemeriksaan dan konsistensi bukti pendukung untuk menjaga

akuntabilitas serta mencegah penyalahgunaan (Agista, Wulandari, & Sukaris, 2023).



Gambar 3.1 Prosedur Permohonan Penggantian Paspor dalam *Force Majeure* di Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati

Sumber: Wawancara Pegawai Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati.

Adapun prosedur penggantian paspor *force majeure* terdiri dari beberapa tahapan sistematis yang mencerminkan hierarki administratif dan prinsip akuntabilitas.

1. Pelaporan Kejadian dan Pengajuan Permohonan
Pemohon melaporkan kejadian bencana kepada BPBD, kecamatan, atau kelurahan dan mengajukan permohonan penggantian paspor ke Kantor Imigrasi. Surat keterangan dari instansi terkait menjadi dasar awal verifikasi keabsahan klaim *force majeure*.
2. Penerimaan Berkas Persyaratan dan Penjadwalan Berita Acara Pemeriksaan (BAP)
Setelah menerima berkas, petugas memeriksa kelengkapan dokumen administratif. Jika sesuai, maka dijadwalkan pelaksanaan Berita Acara Pemeriksaan (BAP), yang berfungsi sebagai instrumen legal untuk merekam keterangan pemohon.
3. BAP, Pemeriksaan, dan Verifikasi
Petugas menggali keterangan pemohon, memverifikasi dokumen, serta menilai konsistensi antara bukti administratif dengan keterangan pemohon.
4. Penilaian Kelayakan *Force Majeure*
Hasil dari BAP, pemeriksaan dan verifikasi digunakan untuk menilai apakah peristiwa memenuhi kriteria *force majeure* berdasarkan dampak, urgensi, dan lokasi kejadian.
5. Persetujuan Permohonan oleh Kepala Kantor
Keputusan akhir berada pada Kepala Kantor Imigrasi melalui diskresi administratif berdasarkan rekomendasi hasil BAP. Mekanisme ini memperlihatkan adanya hierarki kontrol dan tanggung jawab berjenjang.

6. Proses Penerbitan Paspor
Paspor diterbitkan dengan mekanisme Rp 0 (gratis biaya) sesuai ketentuan kebijakan.
7. Penyerahan Paspor
Paspor diserahkan kepada pemohon melalui pelayanan langsung atau layanan jasa pengiriman.

Rangkaian tahapan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan *force majeure* dijalankan dengan prinsip hierarki, mulai dari pemeriksaan awal hingga keputusan akhir oleh Kepala Kantor. Kehadiran BAP sebagai instrumen formal memberikan legitimasi hukum, sekaligus memastikan akuntabilitas dan transparansi dalam proses pelayanan. Namun, agar mekanisme ini dapat dijalankan dengan benar, pemohon wajib melengkapi dokumen-dokumen pendukung yang menjadi syarat administratif sebagaimana dijelaskan berikut.

Adapun persyaratan dalam penggantian paspor *force majeure* terbagi atas dua kelompok:

- 1) Dokumen Utama:
 1. KTP atau surat keterangan pindah ke luar negeri;
 2. Kartu Keluarga;
 3. Akta kelahiran/akta perkawinan/buku nikah/ijazah/surat baptis;
 4. Surat kewarganegaraan Indonesia atau pernyataan memilih kewarganegaraan;
 5. Surat penetapan ganti nama (jika ada);
 6. Paspor lama.
- 2) Tambahan Persyaratan Khusus:
 1. Surat permohonan penggantian paspor karena hilang/rusak ditujukan kepada Kepala Kantor Imigrasi;
 2. Surat keterangan dari BPBD/kecamatan/kelurahan/desa yang menyatakan pemohon mengalami keadaan kahar.

Persyaratan dokumen ini menjaga keseimbangan antara kemudahan akses bagi korban bencana dengan kebutuhan verifikasi administratif. Dokumen utama berfungsi memastikan identitas dan status kewarganegaraan, sementara dokumen tambahan berfungsi sebagai instrumen validasi bahwa pemohon benar-benar terdampak keadaan kahar. Selanjutnya, untuk menilai apakah permohonan tersebut layak disetujui atau tidak, petugas menggunakan kriteria evaluatif yang mencakup dampak bencana, urgensi, serta lokasi peristiwa.

Adapun pertimbangan kelayakan *force majeure* mencakup tiga dimensi utama.

- 1) Klasifikasi Tingkat Dampak Kebencanaan
 1. Dampak Ringan, yaitu kerugian kecil yang tidak mengganggu kehidupan secara signifikan.
 2. Dampak Berat, yaitu kerusakan luas yang mengakibatkan kerugian besar baik fisik, psikologis, maupun ekonomi.
- 2) Klasifikasi Tingkat Urgensi Permohonan
 1. Urgensi Darurat, permohonan yang terkait langsung dengan kesehatan, keselamatan jiwa, atau kondisi mendesak.
 2. Urgensi Biasa, permohonan yang tidak langsung berkaitan dengan keselamatan jiwa, tetapi tetap sah karena kerusakan dokumen akibat bencana.

3) Klasifikasi Jarak Wilayah Pengawasan

1. Dalam Kabupaten/Kota, peristiwa terjadi di wilayah kerja langsung Kantor Imigrasi Pati.
2. Luar Kabupaten/Kota, peristiwa terjadi di luar cakupan langsung dan memerlukan koordinasi lintas instansi.

Pertimbangan tersebut menegaskan bahwa kebijakan *force majeure* memerlukan instrumen penilaian objektif untuk membedakan skala, urgensi, dan cakupan peristiwa agar keputusan tidak hanya sah secara administratif tetapi juga substantif dalam melindungi pemohon terdampak (Ghazy & Mirwanto, 2020). Adanya parameter yang jelas, kebijakan dapat dijalankan secara konsisten, adil, dan tepat sasaran. Kendati demikian, hasil temuan empiris menunjukkan bahwa implementasi kebijakan di lapangan masih menghadapi hambatan serius, seperti lemahnya sosialisasi, koordinasi informal antarinstansi, serta keterbatasan dukungan teknis.

Setelah berkas dinyatakan lengkap, permohonan segera dijadwalkan untuk Berita Acara Pemeriksaan sebagai dasar penilaian kelayakan. Sejak BAP dilaksanakan, proses pemeriksaan, verifikasi, dan persetujuan oleh Kepala Kantor ditargetkan selesai paling lama lima hari kerja. Setelah persetujuan diberikan dan pencetakan paspor tuntas, penerbitan serta penyerahan paspor diselesaikan paling lama empat hari kerja berikutnya. Dengan demikian, rentang penyelesaian sejak pelaksanaan BAP hingga penyerahan paspor diupayakan berada dalam kisaran sembilan hari kerja, sedangkan penyerahan dapat dilakukan secara langsung di kantor imigrasi atau melalui layanan pos sesuai kebutuhan pemohon.

Dengan demikian, mekanisme dan prosedur penggantian paspor dalam kondisi *force majeure* telah memenuhi aspek normatif dan administratif. Hal ini menegaskan batas waktu operasional yang realistis sekaligus menghubungkan prinsip kelayakan dengan komitmen ketepatan waktu pada pelayanan *force majeure*. Akan tetapi, tanpa dukungan kelembagaan yang kuat dan koordinasi lintas instansi yang solid, kebijakan ini belum sepenuhnya efektif sebagai instrumen perlindungan publik. Temuan ini penting sebagai dasar pembahasan selanjutnya mengenai dinamika implementasi kebijakan di lapangan.

3.2 Dinamika Implementasi Kebijakan *Force Majeure*

Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati berlokasi di Kabupaten Pati, Provinsi Jawa Tengah, dengan wilayah kerja meliputi Pati, Rembang, Jepara, dan Blora yang menghadirkan tantangan geografis dan sosial karena kerentanan terhadap bencana alam dan konflik sosial, dimana pada konteks ini optimalisasi layanan bergerak dan inovasi lapangan diperlukan untuk memperpendek jarak layanan (Maheswari, 2020).

Data beberapa tahun terakhir menunjukkan dinamika permintaan layanan paspor yang fluktuatif sehingga penguatan kanal digital dengan fitur prioritas kasus darurat menjadi relevan untuk menjaga mutu layanan pada situasi lonjakan (Widianingsih, Rahman, & Nurhayati, 2024). Pada empat tahun terakhir menunjukkan dinamika permintaan layanan paspor yang fluktuatif, dengan puncak pada 2023 sebanyak 55.747 permohonan, menurun pada 2024 menjadi 52.672, dan kembali turun pada pertengahan 2025 menjadi 27.164 yang kemungkinan dipengaruhi belum lengkapnya data satu tahun penuh. Proporsi

permohonan penggantian terhadap total permohonan berada pada kisaran 26 hingga 28 persen, menandakan kebutuhan penggantian yang signifikan meskipun belum sepenuhnya terkait dengan skema keadaan kahar.

Permohonan Penggantian Rusak dan Hilang	Tahun			
	2022	2023	2024	2025
Paspor Hilang	688	387	439	155
Paspor Rusak	64	54	42	23
Total	752	441	481	178

Tabel 3.1 Data Jumlah Permohonan Penggantian Paspor Karena Rusak dan Hilang di Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati Sepanjang Tahun 2022-2025

Sumber: Data Internal Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati (2022–2025).

Data Tabel 3.1 menunjukkan bahwa penggantian paspor karena hilang mencapai puncak pada 2022 sebanyak 688 kasus dan menurun signifikan menjadi 155 kasus pada 2025; kategori paspor rusak juga turun bertahap. Tren ini mengindikasikan bahwa tidak semua kehilangan atau kerusakan terkait bencana diklasifikasikan sebagai keadaan kahar atau diajukan melalui skema tersebut.

Permohonan Penggantian	Periode			
	2022	2023	2024	2025
Paspor Hilang	8	6	1	1
Paspor Rusak	0	2	1	3
Total	8	8	2	4

Tabel 3.2 Jumlah Permohonan Penggantian Paspor Dalam *Force majeure* di Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati (2022-2025)

Sumber: Data Internal Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati (2022–2025).

Sebaliknya, jumlah permohonan melalui mekanisme *force majeure* yang sangat rendah memperlihatkan kesenjangan pemanfaatan, sehingga penyediaan penanda *force majeure* serta penyederhanaan alur pada aplikasi M-Paspor penting untuk meningkatkan aksesibilitas (Fauzan & Putri, 2023). Tabel 3.2 memperlihatkan bahwa permohonan penggantian paspor melalui mekanisme *force majeure* di Kanim Kelas I Non-TPI Pati sangat rendah, yakni ≤ 10 kasus per tahun, jauh di bawah penggantian hilang/rusak karena alasan biasa yang mencapai ratusan kasus. Ketidakseimbangan antara intensitas bencana dan rendahnya utilisasi skema *force majeure* menegaskan adanya kesenjangan antara norma hukum dan realitas implementasi kebijakan.

Wawancara para informan menegaskan adanya kesenjangan implementasi. Said Azmi Basri selaku Kepala Seksi Intelijen dan Penindakan Keimigrasian menyatakan bahwa kondisi geografis Pati kerap menghambat akses petugas ke

lokasi terdampak sehingga verifikasi di tempat jarang dilakukan dan validasi lebih banyak bergantung pada dokumen dari BPBD atau kelurahan. Dengan demikian, meskipun prosedur normatif telah tersusun, keterbatasan medan serta sumber daya menurunkan efektivitas pelaksanaan. Pola seperti ini perlu diimbangi dengan kejelasan kewenangan dan standar tindakan administratif yang seragam (Aziz et al., 2021).

Dari sisi literasi kebijakan, Arif Fadhillah selaku Camat Margorejo menyebut belum ada warga yang mengajukan penggantian paspor dalam keadaan kahar karena rendahnya pemahaman publik. Hariyanto selaku Lurah Pati Lor menambahkan bahwa perangkat kelurahan belum menerima sosialisasi teknis dari Imigrasi. Kedua keterangan ini menunjukkan lemahnya strategi komunikasi sehingga kebijakan yang jelas pada tataran normatif tidak menjangkau tingkat akar rumput. Rendahnya pengetahuan publik mengenai skema pembebasan biaya menunjukkan perlunya desain komunikasi yang menasar akar rumput serta pembelajaran dari peristiwa bencana setempat untuk memperjelas klasifikasi keadaan kahar (Karunia & Hilmy, 2022).

Pada dimensi pemerataan akses, praktik layanan *Paspor Kerumah* terbukti membantu menjangkau kelompok yang berjarak dari kantor imigrasi sehingga relevan dipadukan dengan kebijakan *force majeure* pada wilayah rawan bencana (Jannah, Hardinasta, Akbar, & Wirdhiningsih, 2023).

Pada tataran kelembagaan, Martinus Budi Prasetya selaku Kepala BPBD Kabupaten Pati mengakui ketersediaan data kebencanaan serta kesiapan menerbitkan surat keterangan, namun belum terdapat koordinasi formal dengan Imigrasi untuk verifikasi kasus keadaan kahar. Keterbatasan anggaran dan personel membuat verifikasi faktual tidak merata sehingga surat keterangan sering bergantung pada laporan masyarakat serta koordinasi informal. Ketiadaan nota kesepahaman dan standar operasional prosedur lintas instansi menjadi hambatan struktural yang mengurangi kinerja kebijakan.

Dari perspektif pelayanan, Faqih Ramadhani Prabowo selaku Kepala Seksi Pelayanan dan Verifikasi Dokumen Perjalanan menegaskan bahwa penggantian paspor dalam keadaan kahar dapat diproses dengan lancar apabila persyaratan formal terpenuhi yaitu adanya surat keterangan dari instansi berwenang. Testimoni Jamari selaku pemohon menunjukkan bahwa kebijakan pembebasan biaya memberikan manfaat nyata meskipun proses tetap memerlukan waktu karena melalui berita acara pemeriksaan serta persetujuan berjenjang. Hal ini menandakan bahwa mekanisme normatif bekerja, namun akses masih terbatas pada sebagian kecil masyarakat.

Ketahanan kebijakan pada masa krisis juga memiliki implikasi lintas sektor misalnya pada hubungan kerja yang memperlihatkan pentingnya kejelasan kriteria *force majeure* agar kebijakan publik memiliki koherensi sosial yuridis (Junaidi, 2022). Secara keseluruhan, kebijakan memiliki dasar hukum yang kuat serta berorientasi pada perlindungan hak dan keadilan administratif, namun efektivitasnya tertahan oleh rendahnya sosialisasi, ketiadaan koordinasi formal antarinstansi, dan keterbatasan sumber daya. Untuk memperjelas kesenjangan tersebut, tabel perbandingan antara aspek normatif serta aspek empiris implementasi kebijakan keadaan kahar di Kantor Imigrasi Pati dapat disajikan pada bagian berikutnya.

No.	Aspek	Normatif	Empiris	Implikasi
1.	Dasar Hukum	UU No. 6 Tahun 2011, PP No.31 Tahun 2013, dan Permenkumham paspor menjamin hak WNI memperoleh dokumen perjalanan pada keadaan kahar dengan skema biaya Rp0.	Ketentuan belum dikenal luas oleh masyarakat maupun perangkat desa/kelurahan, sehingga jalur <i>force majeure</i> jarang dimanfaatkan.	Kekuatan regulasi belum beralih menjadi jangkauan layanan sehingga kebijakan kuat di tataran normatif namun akses publik masih terbatas.
2.	Skema Layanan	Pembebasan biaya Rp0 bagi paspor rusak/hilang akibat bencana sebagai bentuk perlindungan dalam kondisi kahar.	Pengajuan melalui skema <i>force majeure</i> sangat sedikit, tidak lebih dari sepuluh kasus per tahun, berbanding terbalik dengan ratusan kasus rusak/hilang melalui jalur reguler.	Literasi publik dan sosialisasi kebijakan rendah sehingga jalur <i>force majeure</i> kurang dimanfaatkan.
3.	Prosedur Teknis	Alur baku meliputi pelaporan, penerbitan surat keterangan dari BPBD atau kelurahan, penyusunan BAP, persetujuan Kepala Kanim, dan penerbitan paspor Rp0.	Verifikasi faktual di lokasi jarang dilakukan. Pembuktian bertumpu pada dokumen resmi yang dilampirkan dan dicatat dalam BAP.	Keterbatasan akses wilayah dan SDM mendorong validasi administratif, sehingga ketelitian faktual sangat bergantung pada mutu dokumen.
4.	Koordinasi Antar instansi	Kerangka regulatif mengamankan peran koordinatif BPBD, Pemda, dan desa/kelurahan dalam verifikasi serta penerbitan	Belum ada SOP/MoU. Koordinasi bersifat <i>ad hoc</i> . BPBD umumnya menerbitkan surat berdasarkan laporan warga	Alur lintas instansi tidak seragam dan akuntabilitas melemah sehingga kinerja implementasi kurang optimal.

		keterangan bencana.	dengan verifikasi terbatas.	
5.	Aksesibilitas Masyarakat	Hak WNI atas layanan paspor dijamin dalam situasi bencana. Seluruh korban berhak atas skema biaya nol.	Dari keterangan informan seperti Camat dan Lurah menyatakan belum ada warga yang mengajukan karena tidak mengetahui skema. Kasus Jamari terbantu, namun bersifat sporadis.	Pemerataan belum tercapai. Akses layanan bergantung pada informasi yang dimiliki warga sehingga banyak korban tidak terlayani.

Tabel 3.3 Dinamika Implementasi Kebijakan *Force Majeure* di

Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati

Sumber: Hasil olah peneliti (2025).

Kesenjangan antara norma hukum dan praktik implementasi menunjukkan bahwa efektivitas kebijakan tidak hanya ditentukan oleh kejelasan aturan, tetapi juga oleh faktor geografis wilayah layanan, literasi masyarakat, kekuatan koordinasi kelembagaan, serta dukungan teknologi dan anggaran. Akhirnya, agar capaian layanan terukur evaluasi berbasis indikator yang mencakup waktu layanan proporsi kasus *force majeure* dan kebutuhan klarifikasi ulang perlu dipenuhi dengan instrumen pemantauan yang sederhana namun tajam (Safira, 2022).

3.3. Strategi Perbaikan Kebijakan Penggantian Paspor *Force Majeure*

Strategi perbaikan disusun dengan menautkan temuan lapangan dengan kerangka evaluasi Dunn. Temuan tersebut menjadi dasar untuk merancang intervensi yang meningkatkan efektivitas, efisiensi, kecukupan, pemerataan, responsivitas, dan ketepatan kebijakan penggantian paspor dalam keadaan kahar.

Pada dimensi efektivitas fokus utama ialah memperluas jangkauan kebijakan hingga kelompok terdampak. Upaya dilakukan melalui sosialisasi berjenjang di kecamatan dan kelurahan, materi singkat yang mudah dipraktikkan, serta pemanfaatan kanal digital termasuk fitur informasi keadaan kahar pada aplikasi layanan. Tujuannya agar hak pembebasan biaya nol rupiah diketahui dan diakses secara cepat oleh masyarakat terdampak.

Pada dimensi efisiensi langkah kunci ialah menata alur verifikasi berbasis dokumen yang terstandar serta mengurangi pekerjaan manual. Integrasi data dengan badan penanggulangan bencana melalui format surat keterangan baku dan verifikasi cepat berbasis kode respons mempercepat pemeriksaan. Sistem layanan diperkuat dengan penanda keadaan kahar, penjadwalan berita acara pemeriksaan yang diprioritaskan, dan prosedur luring saat jaringan terganggu sehingga waktu proses tetap terjaga.

Pada dimensi kecukupan kebijakan diperkuat melalui penyusunan standar operasional prosedur lintas instansi dan nota kesepahaman yang memuat alur dari hulu ke hilir. Dokumen ini menjelaskan syarat minimum, masa berlaku bukti, mekanisme pemeriksaan silang, serta jalur eskalasi saat terjadi lonjakan permohonan. Kapasitas aparat daerah ditingkatkan melalui bimbingan teknis singkat agar dukungan operasional hadir hingga garis depan.

Pada dimensi pemerataan intervensi diarahkan untuk mengurangi hambatan informasi dan jarak. Sosialisasi terarah dilakukan di zona rawan bencana dengan dukungan materi satu halaman dan diagram alur. Layanan bergerak dan meja bantuan di kecamatan diaktifkan segera setelah penetapan bencana sehingga kelompok rentan di wilayah sulit tetap memperoleh akses setara.

Pada dimensi responsivitas penguatan dilakukan dari level individu hingga kelembagaan. Petugas dilatih dengan daftar periksa verifikasi keadaan kahar dan standar komunikasi yang empatik. Di tingkat institusi dibentuk mekanisme komunikasi formal antara imigrasi, badan penanggulangan bencana, kecamatan, dan kelurahan sehingga informasi mengalir cepat dan keputusan dapat diambil tanpa penundaan.

Pada dimensi ketepatan kebijakan dijaga melalui kriteria operasional yang jelas dan diawasi secara berkala. Daftar bukti minimum untuk tiap jenis bencana disusun agar keputusan konsisten. Audit internal ringan dan telaah sejawat dilakukan untuk menilai konsistensi keputusan serta menutup celah multitafsir.

Agar strategi berjalan terukur dibangun kerangka pemantauan dan evaluasi. Indikator inti meliputi proporsi permohonan keadaan kahar terhadap total penggantian, waktu layanan median dan persentil tinggi sejak berkas lengkap hingga paspor terbit, cakupan sosialisasi, tingkat kepuasan, serta persentase berkas yang tidak memerlukan klarifikasi ulang. Hasilnya ditinjau triwulanan untuk menyempurnakan prosedur.

Penguatan sumber daya manusia dan etika diskresi menjadi prasyarat keberlanjutan. Modul pelatihan ringkas diberikan untuk petugas garis depan dan pemeriksa agar putusan konsisten antar kasus. Umpan balik cepat antarpelaksana mendorong budaya mutu sekaligus menjaga akuntabilitas.

Manajemen risiko melengkapi seluruh strategi. Skenario layanan untuk bencana skala besar disiapkan melalui prioritas urgensi, penambahan personel lintas seksi, dukungan satuan kerja terdekat, dan prosedur degradasi bila sistem daring bermasalah. Latihan meja bersama mitra daerah dilakukan menjelang musim rawan untuk menguji ketahanan koordinasi dan kesiapan pos layanan bergerak.

Rangkaian langkah tersebut memadukan diagnosis faktor implementasi dengan enam kriteria evaluasi Dunn. Dengan demikian kebijakan tidak hanya sah secara normatif, tetapi juga efektif, efisien, memadai, merata, tanggap, dan tepat sasaran dalam praktik pelayanan publik pada situasi darurat.

4. KESIMPULAN

Implementasi kebijakan penggantian paspor dalam kondisi *force majeure* di Kantor Imigrasi Kelas I Non-TPI Pati telah berjalan dalam koridor diskresi

administratif melalui pembebasan biaya Rp 0 dan verifikasi berbasis dokumen, tetapi capaian empirisnya belum optimal. Penilaian dengan enam kriteria Dunn menunjukkan ketepatan normatif yang kuat, sementara efektivitas substantif masih rendah karena pemanfaatan skema jauh di bawah kebutuhan potensial. Efisiensi administratif ada namun rapuh ketika terjadi lonjakan, kecukupan regulatif telah komprehensif tetapi kecukupan operasional lemah, pemerataan terhambat oleh asimetri informasi dan hambatan geografis, serta responsivitas baik di garis depan namun belum sistemik pada tingkat lintas instansi. Disparitas antara tingginya kasus paspor rusak atau hilang dan sangat rendahnya permohonan *force majeure* menegaskan simpul persoalan pada arus informasi, orkestrasi antarlembaga, dan kesiapan sistem kontingensi. Oleh karena itu, perbaikan perlu berfokus pada standardisasi tata kerja lintas instansi melalui pedoman dan kesepakatan kerja yang baku, penguatan kanal digital dalam mode kontingensi pada sistem layanan, serta diseminasi terarah hingga tingkat kelurahan agar keluaran regulatif bertransformasi menjadi luaran pelayanan yang inklusif dan terukur

5. HASIL

A. Implementasi dan Dinamika Layanan

1. Implementasi Kebijakan

Alur penggantian paspor *force majeure* di Kanim Kelas I Non TPI Pati meliputi pelaporan verifikasi BAP persetujuan pimpinan dan penerbitan paspor nol rupiah. Verifikasi berbasis dokumen dari BPBD kecamatan dan kelurahan. Belum ada SOP lintas instansi dan belum ada penanda *force majeure* pada sistem digital sehingga diskresi tidak seragam dan kinerja melemah saat lonjakan.

2. Dinamika Layanan

Jumlah penggantian paspor menurun dari 2022 hingga 2025 namun pemanfaatan jalur *force majeure* tetap rendah. Hambatan utama adalah informasi yang belum merata akses wilayah yang sulit dan koordinasi antarlembaga yang belum baku.

B. Determinan dan Evaluasi

1. Faktor Implementasi menurut Cheema dan Rondinelli

Lingkungan rawan bencana dan sebaran wilayah memperberat akses. Hubungan antar organisasi belum didukung MoU dan SOP. Sumber daya cukup pada hari normal tetapi terbatas saat lonjakan dan belum ada dukungan sistem digital khusus. Agen pelaksana responsif namun praktik belum seragam.

2. Evaluasi Kebijakan berbasis Kriteria Dunn

Ketepatan norma kuat. Efektivitas rendah karena utilisasi minim. Efisiensi melemah saat krisis. Kecukupan operasional kurang. Pemerataan terhambat oleh informasi dan jarak. Responsivitas belum sistemik. Diperlukan standardisasi SOP dan MoU penanda *force majeure* pada sistem diseminasi terarah layanan bergerak dan pemantauan indikator kinerja.

DAFTAR PUSTAKA

Agista, L., Wulandari, D., & Sukaris. (2023). Pengawasan terhadap legalitas

- paspor dalam rangka pencegahan TKI nonprosedural di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 6(1). <https://journal.poltekim.ac.id/jikk/article/view/359>
- Andrianti, W. P. (2021). Pandemi Covid-19 sebagai justifikasi *force majeure* dalam kontrak bisnis. *Notarius*, 14(2). <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/view/37702>
- Aziz, A., Arif, A., & Gumay, G. S. (2021). Implementation of Law Number 6 Year 2011 concerning immigration administrative actions against policies applicable at the immigration office. *Legal Brief*, 2(1), 115–130. <https://ejournal.poltekim.ac.id/index.php/legalbrief/article/view/63>
- Christian, R. (2021). Penerapan Eazy Passport sebagai upaya peningkatan kualitas pelayanan keimigrasian. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik Indonesia (JAID)*, 1(1). <https://ejournal.poltekim.ac.id/index.php/jaid/article/view/14>
- Creswell, J. W. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). Sage.
- Dunn, W. N. (2003). *Public policy analysis: An introduction* (3rd ed.). Pearson.
- Fauzan, M., & Putri, C. L. (2023). Strategi peningkatan kualitas pelayanan publik melalui aplikasi M-Paspor. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 6(1). <https://journal.poltekim.ac.id/jikk/article/view/368>
- Fitriyono, J. (2025). Analisis kebijakan pembentukan Unit Layanan Keimigrasian Jepara. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 8(1). <https://journal.poltekim.ac.id/jikk/article/view/563>
- Ghazy, M. A., & Mirwanto, T. (2020). Pentingnya mekanisme pengawasan preventif terhadap permohonan penggantian paspor akibat *force majeure*. *Jurnal Layanan dan Birokrasi Publik*, 3(2), 45–60. <https://journal.poltekim.ac.id/jlbp/article/view/197>
- Hilmy, M. I., & Yusuf, M. F. (2020). Praktik dan disparitas putusan hakim dalam menetapkan *force majeure* di Indonesia. *Zaaken: Journal of Civil and Business Law*, 1(2), 182–201. <https://doi.org/10.22437/zaaken.v1i2.9373>
- Jannah, R. N., Hardinasta, D. E., Akbar, R. S., & Wirdhiningsih, V. (2023). Inovasi pelayanan Paspor Kerumah PAPUMA di Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jember. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 6(1). <https://journal.poltekim.ac.id/jikk/article/view/370>
- Junaidi, J. (2022). *Force majeure* or hardship principle in termination of employment during the Covid-19 pandemic. *SASI*, 28(2). <https://fhukum.unpatti.ac.id/jurnal/sasi/article/view/5454>
- Karunia, F. S., & Hilmy, M. R. (2022). Analisis kejadian *force majeure* ABO pada peristiwa banjir di Bekasi 2020. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 5(1). <https://journal.poltekim.ac.id/jikk/article/view/379>
- Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 18 Tahun 2022 tentang perubahan atas Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 tentang paspor biasa dan SPLP*. Kemenkumham RI.

- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. (2020). *Peraturan Menteri Keuangan Nomor 51/PMK.02/2020 tentang penetapan tarif nol rupiah atas layanan biaya beban paspor hilang atau rusak karena keadaan kahar*. Kemenkeu RI.
- Kiraz, Ş. E., & Üstün, E. Y. (2020). COVID-19 and *force majeure* clauses: An examination of arbitral tribunals' awards. *Uniform Law Review*, 25(4), 437–460. <https://doi.org/10.1093/ulr/unaa027>
- Maheswari, D. R. (2020). Strategi peningkatan kualitas layanan paspor. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik Indonesia (JAID)*, 2(1). <https://ejournal.poltekim.ac.id/index.php/jaid/article/view/69>
- Noviantoko, A. (2019). Negara, kedaulatan, dan paspor: Tinjauan keimigrasian. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 2(2). <https://journal.poltekim.ac.id/jikk/article/view/98>
- Pratama, R. A., & Utami, D. A. (2023). Efektivitas aplikasi M-Paspor dalam aspek pelayanan publik dan e-government. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 6(1). <https://doi.org/10.52617/jikk.v6i1.380>
- Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian*. Sekretariat Negara.
- Risma, A., & Zainuddin, Z. (2021). Tafsir pandemi Covid-19 sebagai alasan *force majeure* yang mengakibatkan pembatalan perjanjian. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 5(1), 100–112. <https://doi.org/10.25072/jwy.v5i1.420>
- Safira, D. A. (2022). Evaluasi pelayanan publik paspor di Kotabumi menggunakan model CIPP. *Jurnal Administrasi dan Kebijakan Publik Indonesia (JAID)*, 2(2). <https://ejournal.poltekim.ac.id/index.php/jaid/article/view/120>
- Sinaga, M. (2020). *Force majeure* dan *rebus sic stantibus* dalam hukum perdata Indonesia. *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, 10(2). <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jihd/article/view/512>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Widianingsih, C., Rahman, H., & Nurhayati, T. (2024). Kualitas pelayanan keimigrasian berbasis digital pasca-pandemi. *Jurnal Ilmiah Kajian Keimigrasian*, 7(2). <https://journal.poltekim.ac.id/jikk/article/view/512>