

# Analisis Yuridis atas Kebijakan *Non-Refund* PNPB dalam Permohonan Paspor: Tinjauan Pelayanan Publik dalam Hukum Keimigrasian

Dito Wahyu Andrian<sup>1</sup>, M. Alvi Syahrin<sup>2</sup>, Tony Mirwanto<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Politeknik Pengayoman Indonesia

E-mail: [ditoandrian3105@gmail.com](mailto:ditoandrian3105@gmail.com)

<sup>2</sup>Politeknik Pengayoman Indonesia

E-mail: [ma.syahrin@gmail.com](mailto:ma.syahrin@gmail.com)

<sup>3</sup>Politeknik Pengayoman Indonesia

E-mail: [tony.mirwanto@gmail.com](mailto:tony.mirwanto@gmail.com)

## Abstract

*Every citizen has a fundamental right to travel abroad, guaranteed by the Constitution and statutory regulations. To uphold this right, the state issues Passports as official travel documents. However, in practice, passport applications may be rejected, and a non-refund policy on Non-Tax State Revenue (PNBP) is applied without any clear corrective mechanism. This paper aims to examine the non-refund PNPB policy in rejected passport applications from the perspective of administrative law and public service principles. The research uses a normative juridical method by analyzing legislation and administrative law theories. The findings indicate that the non-refund policy fails to embody the principles of justice, legal certainty, and accountability in public service. Therefore, a reformulation of the policy is necessary to reflect substantive justice by providing an objection mechanism and proportional refund system.*

**Keywords:** non-refund PNPB policy, public service, citizens' administrative rights, substantive justice, immigration law.

## Abstrak

Setiap warga negara memiliki hak dasar untuk bepergian ke luar negeri yang dijamin oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Untuk mendukung hak ini, negara menerbitkan Paspor sebagai dokumen perjalanan resmi. Namun, dalam praktiknya, permohonan Paspor dapat ditolak, dan kebijakan non-refund atas Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) tetap diberlakukan tanpa mekanisme koreksi yang jelas. Penulisan ini bertujuan untuk meninjau kebijakan non-refund PNPB atas permohonan Paspor yang ditolak dari perspektif hukum administrasi dan asas pelayanan publik. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif dengan analisis peraturan perundang-undangan serta teori hukum administrasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan non-refund ini belum mencerminkan prinsip keadilan, kepastian hukum, dan akuntabilitas dalam pelayanan publik. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kebijakan yang mengedepankan keadilan substantif melalui penyediaan mekanisme keberatan dan pengembalian dana secara proporsional.

**Kata Kunci:** kebijakan non-refund PNPB, pelayanan publik, hak administratif warga, keadilan substantif, hukum keimigrasian.

## 1. Pendahuluan

Setiap warga negara memiliki hak dasar untuk bepergian ke luar negeri dan kembali ke wilayah Indonesia.<sup>1</sup> Hak untuk menetap, meninggalkan negara, dan kembali ke wilayah asal merupakan bagian integral dari hak asasi manusia yang

---

<sup>1</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, LN Tahun 2011 Nomor 52, Pasal 2.

memperoleh perlindungan konstitusional dalam sistem hukum Indonesia. Pengakuan atas hak ini secara tegas tercantum dalam Pasal 28E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang memberikan jaminan bahwa setiap individu memiliki kebebasan untuk memilih tempat tinggal serta hak untuk keluar dan masuk kembali ke wilayah negara. Perlindungan tersebut tidak hanya berakar pada hukum nasional, melainkan juga selaras dengan prinsip-prinsip hukum internasional, khususnya yang tercantum dalam Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (ICCPR), yang mengafirmasi kebebasan bergerak sebagai bagian dari hak sipil fundamental.<sup>2</sup> Hak-hak tersebut tidak hanya bersifat deklaratif, tetapi juga menuntut implementasi konkret dari negara melalui kebijakan administratif dan pelayanan publik yang memadai. Negara memiliki kewajiban untuk memfasilitasi pelaksanaan hak individu tersebut, antara lain dengan menyediakan dokumen perjalanan resmi, seperti paspor. Paspor merupakan dokumen legal yang tidak hanya berfungsi sebagai identitas diri warga negara saat berada di luar negeri, tetapi juga menjadi sarana proteksi hukum bagi individu di kancah internasional. Penerbitan paspor oleh negara menunjukkan pengakuan dan perlindungan terhadap status kewarganegaraan seseorang, serta merupakan bentuk konkret dari keterlibatan negara dalam menjamin kebebasan warga untuk berpindah dan menetap, baik di dalam maupun di luar wilayah kedaulatannya.

Paspor berperan penting sebagai instrumen yang memfasilitasi mobilitas lintas negara, yang tunduk pada hukum internasional dan perjanjian bilateral antara negara penerbit dan negara tujuan. Oleh karena itu, mekanisme penerbitan paspor perlu diselenggarakan secara akuntabel dan tidak diskriminatif, selaras dengan prinsip-prinsip umum pemerintahan yang baik (*good governance*), seperti kepastian hukum, keadilan, dan partisipasi. Negara, dalam kapasitasnya sebagai pelindung hak asasi, berkewajiban untuk tidak hanya menjamin tersedianya paspor bagi setiap warga negara yang memenuhi syarat, tetapi juga memastikan bahwa proses administratifnya tidak menghambat hak konstitusional individu tersebut.<sup>3</sup> Dokumen perjalanan merupakan instrumen legal yang memiliki fungsi sebagai alat identifikasi resmi dalam interaksi lintas negara, yang diterbitkan oleh negara, Perserikatan Bangsa-Bangsa, atau entitas internasional lainnya. Dalam konteks hukum keimigrasian Indonesia, Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 mengartikan dokumen perjalanan sebagai dokumen yang memuat identitas seseorang dan digunakan untuk keperluan perjalanan antarnegara. Dalam praktiknya, dokumen perjalanan Republik Indonesia terdiri atas Paspor Republik Indonesia dan Surat Perjalanan Laksana Paspor, yang keduanya berfungsi sebagai alat legitimasi identitas dan status kewarganegaraan warga negara Indonesia di ranah internasional. Keberadaan dan pengaturan dokumen perjalanan ini mencerminkan peran sentral negara dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan administratif, sekaligus menjadi instrumen pengawasan terhadap arus keluar-masuk orang dalam sistem keimigrasian.<sup>4</sup>

Paspor Republik Indonesia merupakan dokumen resmi yang diterbitkan oleh negara kepada warga negara Indonesia yang hendak melakukan perjalanan lintas

---

<sup>2</sup> Manulang, N., Firdaus, F., & Zulwisman, Z. (2024). Analisis Perwujudan Jaminan dan Perlindungan Hukum Negara Atas Kebebasan Beragama dan Beribadat Dalam Perspektif Pasal 28e Undang-Undang Dasar Tahun 1945. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(16), 637-648.

<sup>3</sup> Sri Kuncoro Bawono dan Agung Sulistyo Purnomo, *Paspor: Sejarah, Fungsi, Dan Perkembangannya Di Era Digital*, 2022.

<sup>4</sup> Indonesia, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2011 tentang Keimigrasian, LN Tahun 2011 Nomor 52, Pasal 1 angka 15.

batas negara. Dokumen ini menjadi syarat mutlak bagi individu untuk dapat keluar atau masuk ke wilayah suatu negara secara legal. Tanpa keberadaan Paspor yang sah dan masih berlaku, maka hak atas mobilitas internasional tidak dapat dijalankan secara sah menurut hukum<sup>5</sup> Negara, sebagai pemegang otoritas administratif tertinggi, memiliki kewajiban konstitusional untuk menjamin proses penerbitan paspor terlaksana secara tertib, transparan, dan akuntabel. Tanggung jawab ini mencakup penyediaan prosedur yang mampu memberikan kepastian hukum serta menghindarkan pemohon dari potensi kerugian akibat hambatan administratif. Dalam konteks hukum administrasi negara, tata kelola layanan publik semacam ini harus sesuai dengan prinsip-prinsip pelayanan prima sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Regulasi tersebut menegaskan bahwa setiap penyelenggara pelayanan publik wajib memberikan pelayanan yang cepat, mudah diakses, tidak diskriminatif, dan menjunjung tinggi asas keadilan. Oleh karena itu, setiap tindakan administratif dalam penerbitan paspor tidak hanya mencerminkan pelaksanaan tugas birokrasi, melainkan juga merupakan bentuk pemenuhan hak konstitusional warga negara atas pelayanan yang layak dari pemerintah.

Paspor merupakan instrumen legal yang dikeluarkan oleh negara guna memenuhi persyaratan administratif bagi warga negara yang hendak bepergian ke luar wilayah yurisdiksi nasional. Dalam sistem keimigrasian Indonesia, klasifikasi paspor mencakup tiga kategori utama, yakni Paspor Diplomatik, Paspor Dinas, dan Paspor Biasa. Paspor Diplomatik ditujukan bagi Warga Negara Indonesia (WNI) yang melaksanakan tugas diplomatik resmi mewakili negara dalam forum internasional. Sementara itu, Paspor Dinas diberikan kepada WNI yang menjalankan tugas kedinasan di luar negeri yang bersifat non-diplomatik, namun tetap dalam kapasitas sebagai perwakilan negara. Kedua jenis paspor ini menegaskan peran negara dalam menjalankan hubungan luar negeri melalui representasi resmi. Sebaliknya, Paspor Biasa diperuntukkan bagi WNI yang melakukan perjalanan lintas negara atas dasar kepentingan pribadi, seperti wisata, pendidikan, atau keperluan lainnya yang tidak berkaitan dengan tugas kenegaraan. Dari aspek kewenangan administratif, Paspor Diplomatik dan Paspor Dinas diterbitkan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan luar negeri, sedangkan Paspor Biasa menjadi kewenangan kementerian yang menangani urusan keimigrasian atau pejabat imigrasi yang ditunjuk. Pengelompokan ini mencerminkan diferensiasi fungsi serta status hukum pemegang paspor dalam konteks hubungan antarnegara maupun mobilitas warga negara.<sup>6</sup>

Terdapat situasi tertentu yang memberikan kewenangan kepada Pejabat Imigrasi untuk membatalkan permohonan paspor. Kewenangan ini umumnya digunakan dalam rangka menjamin ketertiban dan keabsahan proses permohonan dokumen perjalanan. Pembatalan dapat dilakukan apabila ditemukan adanya kesalahan dari pihak pemohon, terindikasinya pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang berlaku, atau apabila prosedur formal yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan tidak terpenuhi secara lengkap. Secara khusus, permohonan paspor dapat dibatalkan apabila pemohon terbukti menyampaikan informasi yang tidak sesuai dengan fakta atau menyerahkan dokumen pendukung yang mengandung data tidak benar. Tindakan pembatalan ini mencerminkan penerapan prinsip kehati-hatian dan akuntabilitas dalam pelayanan publik, serta menjadi instrumen pengawasan

---

<sup>5</sup> Bawono and Purnomo, Paspor: Sejarah, Fungsi, Dan Perkembangannya Di Era Digital.

<sup>6</sup> *Ibid*

administratif guna mencegah penyalahgunaan fasilitas keimigrasian oleh pihak yang tidak berwenang.<sup>7</sup>

Berikut adalah alur permohonan Paspor pada setiap kantor imigrasi:



**Sumber: Hasil Olahan Penulis**

Alur permohonan Paspor di Indonesia, sebagaimana tergambar dalam proses digital melalui aplikasi M-Paspor, mencerminkan rangkaian tahapan administratif yang harus dilalui pemohon. Prosedur dimulai dengan pengajuan permohonan dan pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) sebagai syarat awal sebelum pemohon dapat menjalani verifikasi fisik di kantor imigrasi. Tahapan selanjutnya meliputi pemeriksaan dokumen, pengambilan data biometrik, wawancara, serta penilaian oleh adjudikator dan sistem verifikasi internal (BMS). Apabila seluruh tahapan tersebut dinyatakan sesuai, permohonan akan diproses hingga penerbitan dan penyerahan Paspor. Namun, dalam praktiknya, terdapat kemungkinan pembatalan permohonan karena alasan tertentu, meskipun biaya PNBP telah dibayarkan, dan tanpa tersedia mekanisme pengembalian dana. Fenomena ini menimbulkan problematika hukum, khususnya dalam konteks perlindungan hak administratif pemohon. Berdasarkan data di Provinsi Jawa Timur pada tahun 2024, tercatat sejumlah penolakan permohonan Paspor yang terjadi di berbagai Kantor Imigrasi di wilayah tersebut. Jumlah penolakan ini menunjukkan adanya dinamika dalam penerapan kebijakan administratif yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi masyarakat sebagai pengguna layanan publik dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 1**  
**Rekapitulasi Penolakan Permohonan Paspor di Wilayah Kerja Jawa Timur**

<sup>7</sup> Indonesia, Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 tentang Paspor Biasa dan Surat Perjalanan Laksana Paspor, BN Tahun 2014 Nomor 649, Pasal 17 ayat (3).

No.	Kantor Imigrasi	Jumlah Penolakan
1.	Kantor Imigrasi Kelas I Khusus TPI Surabaya	-
2.	Kantor Imigrasi Kelas I TPI Tanjung Perak	85
3.	Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang	100
4.	Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jember	178
5.	Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Blitar	154
6.	Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Madiun	-
7.	Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Kediri	152
8.	Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Pamekasan	-
9.	Kantor Imigrasi Kelas III Non TPI Ponorogo	-

**Sumber: Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Imigrasi Jawa Timur**

Berdasarkan data empiris dari sejumlah kantor imigrasi di Jawa Timur, ditemukan bahwa jumlah penolakan terhadap permohonan Paspor masih cukup tinggi. Kantor Imigrasi Kelas I TPI Jember mencatat angka tertinggi dengan 178 kasus, diikuti oleh Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Blitar sebanyak 154 kasus, dan Kantor Imigrasi Kelas II Non TPI Kediri sebanyak 152 kasus. Selanjutnya, Kantor Imigrasi Kelas I TPI Malang dan TPI Tanjung Perak masing-masing mencatat 100 dan 85 kasus penolakan. Kondisi ini mencerminkan adanya penerapan seleksi administratif yang ketat dalam proses penerbitan Paspor. Namun, tingginya jumlah permohonan yang ditolak tersebut menimbulkan persoalan tersendiri dalam konteks pengelolaan keuangan negara, khususnya berkaitan dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP). Sesuai ketentuan Pasal 21 Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014, pembayaran PNBP merupakan syarat awal yang wajib dipenuhi pemohon, dan dana yang telah disetorkan ke kas negara bersifat tidak dapat dikembalikan (*non-refundable*), terlepas dari apakah permohonan tersebut disetujui atau ditolak. Hal ini menimbulkan implikasi yuridis bahwa hak pemohon untuk memperoleh pengembalian dana tidak diakui, bahkan dalam kondisi permohonan ditolak. Praktik semacam ini patut dikritisi dari perspektif prinsip keadilan dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Ketentuan tersebut berpotensi mengabaikan hak masyarakat atas perlindungan hukum dalam tindakan administrasi negara, sebagaimana dijamin dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kewajiban pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) di awal dalam proses permohonan Paspor menimbulkan potensi permasalahan bagi pemohon. Jika permohonan ditolak atau dibatalkan, dana yang telah dibayarkan tidak dapat dikembalikan, sehingga berisiko merugikan pemohon secara finansial. Berdasarkan ketentuan biaya penerbitan Paspor, pemohon harus membayar antara Rp350.000 hingga Rp950.000, tergantung jenis dan masa berlaku Paspor yang diajukan. Pemohon Paspor Biasa Nonelektronik dengan masa berlaku 5 tahun dikenakan biaya Rp350.000, sedangkan untuk Paspor dengan masa berlaku 10 tahun, biayanya meningkat menjadi Rp650.000. Sementara itu, bagi pemohon Paspor elektronik, biaya yang dikenakan lebih tinggi, yakni Rp650.000 untuk masa berlaku 5 tahun dan Rp950.000 untuk masa berlaku 10 tahun.<sup>8</sup> Apabila permohonan Paspor ditolak setelah pemohon melakukan

<sup>8</sup> Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2024 tentang Jenis dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia, LN Tahun 2024 Nomor 240, Lampiran.

pembayaran, biaya yang telah disetorkan tidak dapat dikembalikan, tanpa mempertimbangkan penyebab penolakan, baik karena ketidaksesuaian persyaratan administratif maupun alasan lain. Kebijakan *non-refund* tersebut menimbulkan potensi pelanggaran terhadap hak konstitusional warga negara, terutama dalam hal hak atas pelayanan publik yang berkeadilan, transparan, dan non-diskriminatif sebagaimana diamanatkan dalam prinsip-prinsip hukum administrasi negara. Dalam kerangka pelayanan publik, pemberian Paspor merupakan bentuk kewajiban negara kepada warga negaranya, yang seharusnya dijalankan dengan mengedepankan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB), termasuk asas kepastian hukum, keadilan, dan proporsionalitas. Ketiadaan mekanisme pengembalian biaya dalam kasus penolakan permohonan Paspor mencerminkan potensi ketimpangan perlakuan administratif, yang secara yuridis dapat dipandang bertentangan dengan semangat pelayanan publik yang humanis dan akuntabel sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.<sup>9</sup>

Berdasarkan hasil wawancara dengan salah satu pegawai Kantor Imigrasi Kelas II TPI Sorong, yaitu Natalia Bopi Laka, teridentifikasi bahwa persoalan yang kerap menimbulkan keluhan masyarakat berkaitan dengan permohonan Paspor adalah ketentuan mengenai hangusnya pembayaran Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) apabila permohonan tersebut ditolak. Penolakan biasanya terjadi akibat ketidaksesuaian dokumen yang diajukan atau tidak terpenuhinya persyaratan administratif. Meskipun aplikasi M-Paspor telah memuat peringatan bahwa dana yang dibayarkan tidak dapat dikembalikan apabila permohonan ditolak, efektivitas peringatan tersebut dinilai masih rendah. Rendahnya literasi hukum dan pemahaman prosedural menjadi penyebab utama masyarakat tetap mengajukan permohonan tanpa melengkapi dokumen yang dipersyaratkan. Akibatnya, permohonan tidak dapat diproses lebih lanjut dan biaya yang telah dibayarkan tidak memperoleh kompensasi maupun mekanisme restitusi.

Kondisi tersebut menimbulkan pertanyaan mengenai kesesuaian kebijakan *non-refund* terhadap prinsip-prinsip pelayanan publik sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Menurut Pasal 1 ayat (1) undang-undang tersebut, pelayanan publik merupakan upaya memenuhi kebutuhan administratif warga negara sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sehingga seharusnya memberikan jaminan perlindungan hak serta kepastian hukum bagi masyarakat. Selanjutnya, Pasal 4 UU tersebut menggariskan bahwa pelayanan publik wajib dilaksanakan berdasarkan asas kepastian hukum, kesetaraan. Oleh karena itu, kebijakan *non-refund* PNBP sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Permenkumham Nomor 8 Tahun 2014 dapat dianggap bertentangan dengan prinsip-prinsip tersebut, khususnya apabila tidak diiringi dengan mekanisme edukasi publik dan perlindungan administratif yang memadai. Diantaranya:

- a. Salah satu ketidaksesuaian utama terletak pada asas keseimbangan hak dan kewajiban. Dalam sistem pelayanan publik yang ideal, masyarakat yang telah memenuhi kewajiban administratif mereka berhak mendapatkan pelayanan yang setara.
- b. Tidak adanya mekanisme pengembalian PNBP setelah pembatalan atau penolakan permohonan Paspor menimbulkan pertanyaan mengenai efektivitas dan

---

<sup>9</sup> Ikhsan Yosarie, Ismail Hasani, and Noryamin Aini, Pelayanan Publik, n.d.

responsivitas pelayanan publik terhadap kebutuhan masyarakat. Hal ini menunjukkan bahwa sistem yang berjalan belum sepenuhnya adaptif terhadap situasi di mana pemohon telah memenuhi kewajiban administratif namun tidak menerima layanan yang diharapkan. Ketiadaan pengembalian dana bagi permohonan yang ditolak mencerminkan kurangnya upaya responsif dari penyelenggara layanan, yang pada akhirnya menciptakan ketidakseimbangan antara kewajiban yang dipenuhi pemohon dan haknya untuk memperoleh perlindungan serta keadilan sebagai pengguna layanan publik.<sup>10</sup>

- c. Selain itu, ketentuan ini juga berpotensi bertentangan dengan asas akuntabilitas dan keterbukaan, karena tidak adanya mekanisme keberatan atau banding yang memungkinkan pemohon yang ditolak untuk meminta pertimbangan ulang atas keputusannya. Dalam layanan publik yang baik, setiap keputusan administratif yang berdampak pada hak masyarakat harus dapat dipertanggungjawabkan dan memiliki jalur keberatan yang jelas.<sup>11</sup> Ketidakjelasan dalam proses penolakan permohonan Paspor ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan mengurangi transparansi dalam sistem pelayanan publik keimigrasian.

Sebagai perbandingan, dalam sistem pelayanan publik lainnya, yakni pengurusan Surat Izin Mengemudi (SIM), pemohon yang gagal dalam ujian masih diberikan kesempatan untuk mengulang ujian tanpa biaya tambahan atau bahkan mengajukan pengembalian dana dalam kondisi tertentu.<sup>12</sup> Jika dibandingkan dengan layanan administratif pengurusan SIM, pemohon yang gagal ujian masih diberikan kesempatan mengulang tanpa biaya tambahan atau bahkan mengajukan pengembalian dana dalam kondisi tertentu. Ketimpangan ini menunjukkan bahwa ada ketidakseimbangan dalam standar pelayanan publik dalam pengurusan Paspor, bahwa pemohon tidak mendapatkan kesempatan yang setara untuk memperoleh layanan tanpa risiko kehilangan biaya secara sepihak.

## 2. Metode Penelitian

Pendekatan yuridis normatif (*legal research*) diterapkan dalam penelitian ini untuk membahas kesesuaian kebijakan *non-refund* Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) atas permohonan paspor yang ditolak dengan asas-asas pelayanan publik sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Penelitian ini bertujuan untuk menguji secara kritis dan sistematis apakah kebijakan tersebut telah mencerminkan prinsip-prinsip keadilan, kepastian hukum, dan akuntabilitas yang menjadi pondasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Langkah-langkah dalam penelitian ini melibatkan pengkajian terhadap sumber-sumber hukum formil seperti undang-undang, peraturan menteri, serta literatur hukum yang memuat konsep teoritis mengenai hak administratif warga negara dan kewajiban negara dalam menyediakan pelayanan. Dalam pelaksanaannya, dua pendekatan utama digunakan,

---

<sup>10</sup> Abdul Mahsyar, "Masalah Pelayanan Publik Di Indonesia Dalam Perspektif Administrasi Publik" I, no. 2 (2011): 81–90.

<sup>11</sup> Yosarie, Hasani, and Aini, Pelayanan Publik.

<sup>12</sup> Peraturan Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2012 tentang Surat Izin Mengemudi.

yakni pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk menelaah norma-norma positif yang mengatur pelayanan publik, keuangan negara, dan administrasi keimigrasian. Melalui pendekatan ini, peneliti akan mengevaluasi apakah terdapat disharmoni atau pertentangan antara kebijakan *non-refund* PNBP dengan prinsip keseimbangan hak dan kewajiban, akuntabilitas, keterbukaan, dan kepastian hukum. Peter Mahmud Marzuki menegaskan bahwa pendekatan perundang-undangan memungkinkan peneliti untuk menguji validitas dan legitimasi suatu peraturan dalam konteks hukum yang lebih luas. Sementara itu, pendekatan konseptual digunakan untuk menggali dan merumuskan konsep-konsep keadilan substantif dalam pelayanan publik, terutama dalam situasi di mana peraturan perundang-undangan belum secara eksplisit mengatur mekanisme koreksi atau restitusi dalam hal pelayanan tidak diberikan. Dengan pendekatan ini, peneliti tidak semata-mata mengandalkan teks hukum yang ada, tetapi juga merujuk pada prinsip umum hukum administrasi, asas proporsionalitas, serta doktrin yang berkembang dari pemikiran para ahli hukum. Pendekatan ini menjadi penting untuk menjelaskan bahwa meskipun suatu kebijakan bersandar pada dasar hukum formal, penerapannya tetap harus selaras dengan prinsip moral dan etika administrasi negara yang menjunjung tinggi hak warga negara. Dengan menggabungkan kedua pendekatan tersebut, penelitian ini diharapkan dapat memberikan analisis yang komprehensif mengenai legitimasi kebijakan *non-refund* PNBP dalam perspektif hukum positif dan teori hukum yang lebih luas.<sup>13</sup>

### 3. Hasil Dan Pembahasan

#### 3.1. Tinjauan Hukum Administrasi terhadap Kebijakan *Non-Refund* PNBP Pada Permohonan Paspor yang Ditolak

Pelayanan publik merupakan representasi paling nyata dari hadirnya negara dalam kehidupan warganya. Menurut administrasi pemerintahan, pelayanan publik tak sekadar soal penyediaan barang dan jasa, tetapi juga menyangkut prinsip keadilan dan akuntabilitas atas segala tindakan pejabat publik.<sup>14</sup> Maka dari itu, ketika suatu kebijakan seperti ketentuan *non-refund* atas Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam permohonan paspor yang ditolak diberlakukan, perlu dilakukan kajian mendalam dari sisi hukum administrasi negara. Pendekatan ini penting karena pelayanan publik harus menjamin rasa keadilan, khususnya bagi masyarakat sebagai pengguna layanan.<sup>15</sup> PNBP dalam pengurusan paspor diatur melalui peraturan perundang-undangan, dan pembayarannya dilakukan di awal sebelum proses permohonan diverifikasi. Ketika permohonan paspor seseorang ditolak akibat tidak memenuhi syarat administratif atau substansial, dana PNBP yang telah dibayarkan tidak dikembalikan. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar terkait apakah

---

<sup>13</sup> Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.

<sup>14</sup> Ridwan, I. H. J., & Sudrajat, M. A. S. (2020). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa Cendekia.

<sup>15</sup> Bazarah, J., Jubaidi, A., & Hubaib, F. (2021). Konsep Pelayanan Publik di Indonesia (Analisis Literasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia). *DEDIKASI: Jurnal Ilmiah Sosial, Hukum, Budaya*, 22(2), 105-122.



tindakan tersebut sejalan dengan asas-asas hukum administrasi, khususnya asas pelayanan yang baik dan asas kecermatan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang selanjutnya disebut UU AP.

Asas pelayanan yang baik merupakan satu dari delapan Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) dalam UU AP. Asas ini menekankan pentingnya ketepatan waktu, prosedur dan biaya yang jelas, serta kesesuaian dengan standar pelayanan dan peraturan perundang-undangan. Secara normatif, asas pelayanan yang baik mengharuskan instansi pemerintah memberikan layanan yang transparan, efisien, dan berpihak pada kepentingan masyarakat.<sup>16</sup> Ketentuan non-refund jelas menimbulkan ketimpangan antara hak dan kewajiban pemohon paspor dan institusi pemberi layanan (kantor imigrasi). Hal ini menimbulkan keraguan apakah prinsip pelayanan yang baik telah dijalankan secara utuh. Jika dikaitkan dengan asas keadilan dalam pelayanan publik, ketentuan non-refund ini terkesan memberatkan masyarakat karena pembayaran telah dilakukan meskipun hasil akhirnya adalah penolakan permohonan. Hal ini dapat dikatakan bahwa terjadi ketidakseimbangan perlakuan antara negara dan warga negara. Negara tetap memperoleh pemasukan dari PNPB, sedangkan masyarakat tidak memperoleh jasa yang dijanjikan, yakni penerbitan paspor. Situasi ini mengindikasikan bahwa mekanisme pelayanan publik belum sepenuhnya memenuhi prinsip keadilan sebagai bagian dari *good governance*.

Asas kecermatan mengharuskan setiap tindakan atau keputusan pejabat pemerintahan didasarkan pada dokumen dan informasi yang lengkap sebelum dilakukan atau ditetapkan. Tujuannya adalah agar tindakan tersebut tidak merugikan pihak manapun, terutama warga negara sebagai subjek yang terdampak. Jika pembayaran PNPB sudah dilakukan namun verifikasi dokumen baru dilakukan setelahnya — dan berujung pada penolakan — maka patut dipertanyakan apakah pejabat terkait telah menjalankan asas kecermatan secara memadai. Karena bila proses awal tidak dilakukan dengan hati-hati, maka tindakan pemungutan biaya sebelum adanya kepastian hasil dapat dianggap sebagai bentuk maladministrasi. Pada praktik pelayanan publik yang berkeadilan, negara tidak boleh membebankan kerugian kepada warga atas kelemahan sistem administratifnya sendiri.<sup>17</sup> Dalam kasus ini, pemohon paspor yang ditolak karena syarat belum lengkap atau status tertentu (misalnya sedang terkena pencekalan) tetap dibebani biaya tanpa imbal hasil. Padahal, dalam hukum administrasi, prinsip kehati-hatian harus menjadi fondasi agar keputusan yang diambil tidak melanggar hak warga negara. Jika sistem pelayanan belum mampu melakukan seleksi awal secara teliti, maka

---

<sup>16</sup> Pratiwi, C. S., Purnamawati, S. A., & Fauzi, C. Y. P. (2016). Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik. Jakarta: Leip.

<sup>17</sup> Zulkarnain, I., Syarif, A., & Raharja, I. F. (2019). Analisis Yuridis Kerugian Negara Ditinjau Dari Aspek Hukum Administrasi Negara. Jurnal Sains Sosio Humaniora, 3(1), 31-46.

pembayaran seharusnya dilakukan setelah verifikasi selesai agar tidak terjadi pemungutan yang tidak seimbang.

Di dalam hukum administrasi, setiap pelayanan publik harus disertai dengan mekanisme akuntabilitas dan koreksi. Artinya, jika terjadi ketidakadilan dalam proses layanan, maka harus ada ruang bagi warga untuk memperoleh restitusi atau ganti rugi. Namun, kebijakan *non-refund* PNBP tidak menyediakan ruang tersebut. Ini bertentangan dengan prinsip pelayanan yang adil dan akuntabel, karena menghilangkan hak masyarakat untuk memprotes atau meminta pengembalian atas pelayanan yang gagal. Kebijakan ini menciptakan kesan bahwa negara menggunakan kekuasaannya secara sepihak tanpa kontrol hukum yang memadai, yang dapat menggerus kepercayaan publik terhadap institusi pemerintahan. Jika merujuk pada teori pelayanan publik modern, pelayanan yang adil adalah pelayanan yang tidak hanya memenuhi prosedur formal, tetapi juga mempertimbangkan nilai-nilai keadilan substantif.<sup>18</sup> Apabila negara tetap mengambil dana PNBP dari permohonan yang ditolak, maka telah terjadi ketimpangan relasi kekuasaan dalam praktik administratif. Inilah yang menjadi perhatian utama dari hukum administrasi, yakni memastikan penggunaan kewenangan dilakukan secara proporsional dan tidak merugikan warga negara. Lalu terdapat asas larangan menyalahgunakan kewenangan, asas ini menegaskan bahwa segala tindakan pejabat harus memiliki dasar hukum yang jelas dan dijalankan untuk tujuan yang sah.<sup>19</sup> Penerapan kebijakan *non-refund* yang tidak mempertimbangkan kondisi pemohon secara individual—misalnya karena alasan *force majeure* atau kesalahan sistem internal—dapat dianggap sebagai penyalahgunaan kewenangan apabila tidak memberikan ruang penyelesaian atau koreksi. Di sinilah pentingnya evaluasi terhadap substansi kebijakan yang sudah berlaku, agar tidak bertentangan dengan asas-asas hukum administrasi negara yang menjunjung tinggi perlindungan terhadap hak warga negara. Oleh karena itu, kebijakan *non-refund* terhadap permohonan paspor yang ditolak sebaiknya ditinjau ulang. Pemerintah sebagai penyelenggara layanan publik seharusnya merancang sistem yang memastikan bahwa pemohon yang ditolak karena alasan di luar kelalaiannya tidak dirugikan secara finansial. Salah satu bentuk solusi yang adil adalah pemberlakuan sistem pengembalian proporsional atau alternatif layanan (misalnya pengalihan biaya ke permohonan berikutnya). Pendekatan ini akan mencerminkan semangat pelayanan publik yang manusiawi dan berkeadilan, serta mendukung peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan.

---

<sup>18</sup> Nasaruddin, N., & Erwin, Y. (2023). Implementasi Asas Keseimbangan Dalam Perjanjian Baku Untuk Mewujudkan Keadilan bagi Para Pihak. *Journal Law and Government*, 1(1), 17-40.

<sup>19</sup> Suniaprily, F. G. A., & Suharno, S. (2023). Pertanggungjawaban Diskresi Pemerintah dan Hubungannya dengan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Klausula (Jurnal Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi, Pidana Dan Perdata)*, 2(1), 32-46.

### 3.2. Asas Pelayanan Publik dan Hak Pemohon Paspor: Analisis Yuridis atas Kebijakan *Non-Refund* PNB

Pelayanan publik merupakan fondasi utama dalam hubungan antara negara dan warga negaranya yang tidak hanya merupakan bentuk kewajiban administratif, tetapi juga wujud nyata dari pemenuhan hak-hak masyarakat. Oleh karena itu, setiap kebijakan yang diambil dalam penyelenggaraan pelayanan publik harus selaras dengan asas-asas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>20</sup> Salah satu isu penting yang muncul dalam pelayanan publik adalah kebijakan *non-refund* Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) pada permohonan paspor yang ditolak, yang menimbulkan perdebatan terkait keadilan dan akuntabilitas pelayanan publik. Asas-asas pelayanan publik sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik antara lain: kepentingan umum, kepastian hukum, kesamaan hak, keseimbangan hak dan kewajiban, profesionalitas, partisipatif, non-diskriminatif, keterbukaan, akuntabilitas, perlakuan khusus bagi kelompok rentan, ketepatan waktu, serta kecepatan dan kemudahan. Asas-asas ini menjadi pedoman mutlak bagi penyelenggara pelayanan dalam menyusun kebijakan dan prosedur pelayanan kepada masyarakat.<sup>21</sup>

Ketika kebijakan *non-refund* PNB pada permohonan paspor yang ditolak dianalisis berdasarkan asas-asas tersebut, muncul indikasi kuat bahwa kebijakan ini tidak sepenuhnya memenuhi prinsip-prinsip pelayanan publik. Salah satu asas yang paling terdampak adalah asas keseimbangan hak dan kewajiban. Dalam pelayanan publik yang ideal, apabila masyarakat telah memenuhi kewajibannya dengan membayar PNB, maka secara logis mereka juga berhak atas pelayanan yang dijanjikan atau, jika tidak terpenuhi, atas bentuk kompensasi yang proporsional. Faktanya, pemohon paspor yang telah membayar PNB tetap kehilangan hak finansialnya apabila permohonannya ditolak. Permenkumham No. 8 Tahun 2014 Pasal 21 menegaskan bahwa PNB yang telah dibayarkan tidak dapat dikembalikan dengan alasan apapun. Ini menimbulkan kesenjangan serius antara pemenuhan kewajiban administratif oleh masyarakat dan hak mereka untuk memperoleh pelayanan atau setidaknya keadilan atas kerugian yang ditimbulkan dari keputusan administratif yang merugikan. Ketidakseimbangan ini menunjukkan adanya pelanggaran terhadap prinsip proporsionalitas antara kontribusi dan hasil yang diterima masyarakat.<sup>22</sup> Kondisi tersebut semakin diperparah ketika dilihat dari kaca mata asas responsivitas dan keadilan dalam pelayanan. Kualitas pelayanan publik tidak

---

<sup>20</sup> Hidayati, N. (2023). Tinjauan Yuridis Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Menuju Good Governance. *Orbith: Majalah Ilmiah Pengembangan Rekayasa dan Sosial*, 19(3), 354-365.

<sup>21</sup> Dirkareshza, R., Ardiantor, A., & Pradana, R. (2021). Penafsiran Hukum (Legal Interpretations) Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Demi Masyarakat Yang Sejahtera, Adil, dan Makmur (Welfare State)(Standpoint Usul Perubahan Terhadap UU Pelayanan Publik). *Reformasi Hukum*, 25(2), 127-146.

<sup>22</sup> Sunanto, R., Tondy, C. J., & Irhamsah, I. (2024). Perlindungan Hukum Terhadap Pelanggan Terkait Penerapan Perjanjian Baku Sektor Pelayanan Publik. *Sentri: Jurnal Riset Ilmiah*, 3(3), 1200-1207.

hanya diukur dari proses, tetapi juga dari seberapa responsif sistem dalam merespons kebutuhan dan situasi pemohon.<sup>23</sup> Dalam kasus permohonan paspor yang ditolak, pemohon tidak hanya dirugikan secara finansial, tetapi juga tidak memiliki akses pada mekanisme kompensasi atau koreksi. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan yang ada belum cukup fleksibel dan responsif terhadap dinamika serta kemungkinan kesalahan dalam proses administratif. Selanjutnya, ketentuan *non-refund* PNBPN juga patut dipertanyakan dari sudut asas keterbukaan dan akuntabilitas. Dua asas ini menuntut agar setiap keputusan pelayanan publik dapat dijelaskan secara rasional dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan administratif. Dalam kenyataannya, penolakan permohonan paspor tidak selalu disertai dengan penjelasan yang memadai, serta tidak tersedia mekanisme banding atau pengajuan keberatan yang efektif. Ketiadaan saluran korektif ini melemahkan kontrol masyarakat terhadap keputusan pemerintah dan berpotensi membuka ruang bagi penyalahgunaan wewenang.

Dengan demikian, kebijakan *non-refund* PNBPN bukan hanya merugikan secara individual, tetapi juga berimplikasi sistemik terhadap kualitas tata kelola pemerintahan. Jika pelayanan publik bertumpu pada prinsip transparansi dan pertanggungjawaban, maka kebijakan yang menutup ruang koreksi dan merugikan pengguna tanpa kompensasi layak merupakan penyimpangan dari asas *good governance*.<sup>24</sup> Apalagi dalam ranah pelayanan administratif, seperti penerbitan paspor, posisi masyarakat sebagai pemohon semestinya tidak dalam kondisi subordinat yang mutlak terhadap keputusan negara. Asas kepastian hukum juga menjadi sorotan penting dalam analisis ini yang mensyaratkan bahwa setiap kebijakan pemerintah harus dapat diprediksi, konsisten, dan tidak menyisakan ambiguitas yang merugikan warga negara.<sup>25</sup> Kebijakan *non-refund* PNBPN, dalam praktiknya, menimbulkan ketidakpastian karena tidak adanya jaminan bahwa biaya yang dibayarkan akan disertai dengan layanan yang dijanjikan. Ini bertentangan dengan prinsip hukum yang menempatkan warga sebagai subjek hukum aktif yang berhak atas kejelasan hak dan kewajiban.

Sementara itu, asas kesamaan hak juga turut dilanggar ketika sistem tidak memberikan perlakuan yang setara bagi seluruh warga negara. Misalnya, seseorang yang melakukan kesalahan administratif kecil tetap dikenakan sanksi kehilangan PNBPN tanpa kesempatan untuk koreksi atau pengajuan ulang tanpa biaya tambahan. Dalam sistem yang adil, seharusnya terdapat perbedaan perlakuan antara kesalahan substantif dan kesalahan administratif minor, serta

---

<sup>23</sup> Az-Zahra, N. I., Yudartha, I. P. D., & Wismayanti, K. W. D. (2024). Kualitas Pelayanan Perpanjangan SIM dalam Aplikasi Digital Korlantas Polri Melalui Fitur Layanan SIM Nasional Presisi (SINAR) di Kepolisian Resor Kota Denpasar. *Ethics and Law Journal: Business and Notary*, 2(1).

<sup>24</sup> Sari, M. E. P. (2018). Peran Pemerintah Dalam Penyediaan Akses Pelayanan Publik. *Jurnal Trias Politika*, 2(1), 1-12.

<sup>25</sup> Arifin, F. (2025). Rekonseptualisasi Diskresi Perspektif Hukum Administrasi Negara: Analisis Kritis Terhadap Implementasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nasional. *Audi Et AP: Jurnal Penelitian Hukum*, 4(01), 25-37.

penyediaan mekanisme pemulihan bagi mereka yang dirugikan oleh proses yang tidak transparan. Sistem pelayanan publik seharusnya mengedepankan partisipasi dan pemenuhan hak, bukan semata-mata penegakan aturan secara kaku.<sup>26</sup> Dapat disimpulkan bahwa kebijakan *non-refund* PNBP pada permohonan paspor yang ditolak bertentangan dengan berbagai asas pelayanan publik yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009. Ketidaksesuaian ini bukan hanya mencerminkan ketidakadilan prosedural, tetapi juga menandakan kegagalan dalam menjamin perlindungan hak-hak masyarakat sebagai pengguna layanan. Oleh karena itu, penting untuk meninjau ulang ketentuan tersebut dalam kerangka reformasi pelayanan publik yang lebih adil dan akuntabel.

### **3.3. Reformulasi Kebijakan PNBP Paspor: Perlindungan Hak Pemohon dalam Perspektif Pelayanan Publik dan Hukum Keimigrasian**

Reformulasi kebijakan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam layanan permohonan paspor menjadi urgensi yang tidak bisa diabaikan, terutama ketika ditinjau dari perspektif perlindungan hak pemohon dalam pelayanan publik dan hukum keimigrasian. Saat ini, kebijakan *non-refund* PNBP atas permohonan paspor yang ditolak, sebagaimana diatur dalam Pasal 21 Permenkumham No. 8 Tahun 2014, menimbulkan ketidakadilan administratif karena tidak memberikan ruang kompensasi terhadap warga negara yang telah memenuhi kewajiban membayar, namun tidak menerima layanan yang dijanjikan. Kebijakan tersebut tidak hanya menimbulkan beban ekonomi, tetapi juga secara yuridis dapat dikategorikan sebagai bentuk kekosongan hukum dalam perlindungan hak administratif pemohon, karena ketiadaan mekanisme koreksi atau pemulihan. Kekosongan ini mencerminkan bahwa meskipun terdapat norma yang sah secara formal, tidak semua aspek keadilan substantif dan asas-asas pelayanan publik terpenuhi secara memadai. Isu kekosongan hukum dalam hal ini tidak terletak pada tidak adanya peraturan,<sup>27</sup> tetapi pada absennya mekanisme alternatif yang dapat memberikan solusi adil bagi pemohon paspor yang dirugikan oleh keputusan administratif. Dalam praktik administrasi yang sehat, setiap kebijakan harus menjamin keseimbangan antara kepentingan negara dan hak warga negara, serta menyediakan jalur korektif jika terjadi kerugian akibat tindakan administratif. Kebijakan PNBP saat ini, negara memposisikan dirinya secara absolut tanpa memberikan hak bagi pemohon untuk mengajukan keberatan atau permintaan pengembalian dana, meskipun layanan tidak diberikan. Oleh karena itu, diperlukan reformulasi kebijakan yang memungkinkan adanya alternatif mekanisme pengembalian PNBP secara

---

<sup>26</sup> Widanti, N. P. T. (2022). Konsep Good Governance dalam Perspektif Pelayanan Publik: Sebuah Tinjauan Literatur. *Jurnal Abdimas Peradaban: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, 3(1).

<sup>27</sup> Christiawan, R. (2023). Implementasi Penelitian Hukum Normatif. Tersedia di <https://www.hukumonline.com/berita/a/implementasi-penelitian-hukum-normatif-lt649255f7edb35/>, diakses 22 Mei 2025.

proporsional dan berkeadilan, sesuai dengan asas perlindungan hak dalam pelayanan publik.

Salah satu solusi yang dapat dipertimbangkan dalam reformulasi kebijakan adalah pemberlakuan alternatif mekanisme pengembalian PNBP secara bertingkat, berdasarkan tahap permohonan paspor yang telah dilalui. Mekanisme ini dapat mencerminkan prinsip proporsionalitas, yaitu pengembalian dana dilakukan secara adil sesuai dengan beban kerja dan biaya yang telah dikeluarkan oleh instansi pelaksana. Jika permohonan belum memasuki tahap verifikasi atau pemeriksaan berkas, pengembalian penuh dapat diberlakukan karena tidak ada kegiatan administratif signifikan yang memerlukan pembiayaan dari negara. Mekanisme ini tidak hanya adil secara hukum, tetapi juga memberikan insentif bagi pemohon untuk segera membatalkan permohonan jika terjadi kendala administratif awal. Lalu dapat dipertimbangan pengembalian sebagian apabila proses telah berjalan sebagian, misalnya saat wawancara telah dilakukan namun permohonan akhirnya ditolak. Pengembalian sebagian ini dapat dihitung berdasarkan standar operasional biaya pelayanan yang sudah ditetapkan, dengan mengurangi biaya riil yang telah dikeluarkan oleh petugas pelayanan terhadap nilai PNBP yang dibayarkan. Prinsip ini tidak hanya menjamin efisiensi dalam sistem pelayanan, tetapi juga melindungi keuangan negara dan hak pemohon secara bersamaan. Di sisi lain, bagi pemohon yang memilih untuk tidak meminta pengembalian dana namun masih membutuhkan paspor, kebijakan pengalihan biaya ke permohonan berikutnya dalam jangka waktu tertentu dapat menjadi alternatif solutif. Skema ini dapat dirancang dalam bentuk kredit layanan, di mana dana PNBP yang telah dibayarkan dicatat sebagai saldo yang dapat digunakan kembali oleh pemohon dalam kurun waktu misalnya 6 bulan sejak penolakan pertama. Opsi ini mengedepankan fleksibilitas administratif dan menghindari kerugian permanen yang tidak perlu.

Seluruh mekanisme tersebut memerlukan dasar hukum yang sah dan eksplisit dalam peraturan pelaksana. Oleh karena itu, reformulasi kebijakan ini harus diiringi dengan revisi regulasi turunan, terutama Permenkumham No. 8 Tahun 2014 dan SOP teknis pelayanan paspor yang saat ini belum mengakomodasi hak administratif warga negara secara utuh. Revisi ini dapat mencakup penambahan klausul "pengembalian bersyarat" yang memberikan ketentuan rinci mengenai kapan, bagaimana, dan dalam kondisi apa pengembalian PNBP dapat dilakukan. Klausul ini dapat disusun dalam kerangka prinsip keadilan prosedural dan efisiensi administratif, sehingga tetap menjaga kepastian hukum bagi penyelenggara layanan dan masyarakat. Revisi regulasi turunan juga membuka ruang untuk penyusunan panduan teknis yang dapat diterapkan secara seragam di seluruh kantor imigrasi. Selain dari sisi regulasi, reformulasi juga harus menyentuh aspek prosedural dalam pelayanan publik. Di sinilah

prinsip *fair administrative process* menjadi penting untuk diimplementasikan.<sup>28</sup> Prinsip ini menuntut adanya prosedur klarifikasi, hak keberatan, dan mekanisme banding administratif bagi setiap keputusan penolakan layanan. Pemohon paspor semestinya diberi kesempatan untuk mengklarifikasi data atau alasan penolakan sebelum keputusan final dikeluarkan, serta diberikan hak untuk mengajukan keberatan secara tertulis apabila merasa ada kekeliruan dalam penilaian. Penerapan prosedur ini tidak hanya meningkatkan kualitas layanan publik, tetapi juga memperkuat legitimasi keputusan administratif karena prosesnya terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.<sup>29</sup>

Penerapan *fair administrative process* juga harus ditunjang oleh sistem informasi yang terintegrasi dan terbuka, di mana setiap status permohonan dapat diakses secara *real-time* oleh pemohon. Ini akan meminimalkan kesalahpahaman dan memungkinkan pemohon untuk bertindak cepat jika terdapat masalah dalam proses permohonan. Dengan adanya kejelasan proses dan jalur koreksi administratif, maka sistem pelayanan keimigrasian tidak hanya menjadi lebih efisien, tetapi juga lebih demokratis. Perlindungan terhadap hak administratif warga negara menjadi inti dari pembaruan kebijakan ini, karena negara sebagai penyelenggara layanan publik wajib menjamin bahwa setiap warganya diperlakukan secara adil dan setara dalam proses administratif.<sup>30</sup> Perlindungan hak administratif warga negara dalam pelayanan publik tidak hanya merupakan norma etika, tetapi juga merupakan kewajiban hukum negara dalam sistem hukum administrasi modern. Hak untuk mendapatkan pelayanan, hak untuk mengajukan keberatan, dan hak untuk memperoleh kejelasan mengenai alasan keputusan adalah bagian dari prinsip *due process of law* dalam ranah administrasi.<sup>31</sup> Oleh sebab itu, ketika negara tidak menyediakan mekanisme pengembalian PNBP maupun prosedur keberatan yang efektif, maka sesungguhnya negara telah mengabaikan prinsip negara hukum yang menjunjung tinggi kepastian dan keadilan. Ini semakin menegaskan perlunya reformulasi kebijakan PNBP paspor agar sejalan dengan prinsip *good governance*, di mana transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan keadilan menjadi tolok ukur utama dalam pelayanan publik.

Prinsip *good governance* sendiri bukan hanya pedoman abstrak, tetapi memiliki konsekuensi nyata dalam perumusan kebijakan publik. Prinsip ini menuntut agar setiap kebijakan berbasis pada efisiensi penggunaan dana publik, perlindungan hak warga negara, serta kemampuan negara untuk memberikan

---

<sup>28</sup> Latifa, A., Frinaldi, A., & Roberia, R. (2024). Penerapan Hukum Administrasi Negara dalam Membangun Pemerintahan yang Baik. *Polyscopia*, 1(3), 120-126.

<sup>29</sup> Huzaeni, M. R. (2023). Pelaksanaan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia. Universitas Jember.

<sup>30</sup> Setianingrum, E. S., Oja, H., & Purnama, E. N. (2024). Transformasi Etika dalam Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Administrasi Karya Dharma*, 3(2), 117-126.

<sup>31</sup> Rahim, A., Aulia, S., Susanti, S., Arifin, M., & Riyadi, S. (2023). Relevansi Asas Kepastian Hukum dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara Indonesia. *JIIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 6(8), 5806-5811.

layanan yang berorientasi pada pengguna (*user-oriented*).<sup>32</sup> Dengan merancang ulang kebijakan PNBPN menjadi lebih fleksibel dan adil, negara tidak hanya meningkatkan kinerja layanan imigrasi, tetapi juga memperkuat kepercayaan publik terhadap institusi negara. Reformulasi kebijakan ini juga dapat menjadi model reformasi administratif di sektor pelayanan publik lainnya yang selama ini masih mempraktikkan pendekatan yang rigid dan kurang responsif.

#### 4. Kesimpulan

Kebijakan *non-refund* terhadap Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) dalam permohonan paspor yang ditolak mencerminkan adanya celah signifikan dalam implementasi prinsip keadilan dalam pelayanan publik sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Ketentuan tersebut pada dasarnya menuntut adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban antara masyarakat sebagai pengguna layanan dan negara sebagai penyelenggara layanan. Namun, dalam praktiknya, pelaksanaan kebijakan *non-refund* menunjukkan belum optimalnya penerapan asas pelayanan yang baik, khususnya asas kecermatan dan asas kepastian hukum. Ketika pemohon paspor mengalami penolakan atas permohonannya, sementara pungutan PNBPN yang telah dibayarkan tidak dapat dikembalikan tanpa mekanisme korektif yang jelas, maka hal ini menjadi bentuk ketimpangan relasi administratif yang berpotensi merugikan warga negara secara sepihak. Oleh karena itu, kebijakan ini membutuhkan evaluasi kritis dan reformulasi menyeluruh agar dapat selaras dengan prinsip keadilan substantif dalam hukum administrasi. Reformasi administratif yang mendasarkan diri pada prinsip keadilan tidak hanya berfungsi sebagai instrumen perbaikan mutu layanan publik, tetapi juga sebagai sarana penguatan legitimasi negara dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara demokratis dan berkeadilan. Reformulasi kebijakan perlu diarahkan pada pembentukan mekanisme koreksi yang memadai, termasuk pemberian hak keberatan administratif bagi pemohon yang ditolak, serta penyediaan sistem refund yang dilandasi oleh asas keadilan, kelayakan, dan proporsionalitas. Upaya ini tidak hanya akan meningkatkan kualitas pelayanan publik dari segi kepastian dan keadilan prosedural, tetapi juga akan memperkuat kepercayaan masyarakat terhadap institusi negara. Ketika negara menunjukkan komitmen untuk mengoreksi kebijakan yang berpotensi menimbulkan ketidakadilan, maka negara sedang mempertegas perannya sebagai pelayan publik yang bertanggung jawab dalam kerangka negara hukum yang demokratis. Reformulasi ini selanjutnya tidak boleh bersifat parsial, melainkan harus dijalankan secara holistik, mencakup perbaikan pada aspek normatif melalui revisi peraturan yang mengatur pungutan PNBPN dalam konteks permohonan paspor, serta pembenahan aspek teknis dan prosedural. Beberapa alternatif kebijakan dapat dirancang, seperti pengembalian dana secara bertahap bagi pemohon yang ditolak, pengalihan dana ke proses permohonan selanjutnya dalam jangka waktu tertentu, atau pemberian opsi refund melalui prosedur administratif yang transparan dan terukur. Di samping itu, reformulasi ini harus dibarengi dengan penguatan kapasitas birokrasi, peningkatan integritas aparatur, serta penyadaran hukum yang memadai agar implementasinya

---

<sup>32</sup> Satibi, I., & Ediyanto, E. (2020). Etika Dan Perilaku Birokrasi Dalam Mendukung Penguatan Good Governance. Jurnal Academia Praja: Jurnal Magister Ilmu Pemerintahan, 3(02), 234-250.



tidak berhenti pada tataran regulatif, melainkan benar-benar menjelma dalam praktik administrasi publik. Dengan arah kebijakan yang lebih adil, transparan, dan berorientasi pada perlindungan hak warga negara, negara dapat memastikan bahwa setiap individu memperoleh perlakuan administratif yang layak dan bermartabat, khususnya dalam konteks pemenuhan hak dasar seperti dokumen identitas kewarganegaraan. Dalam jangka panjang, langkah-langkah ini akan mengarah pada pembentukan tata kelola pemerintahan yang akuntabel, partisipatif, dan responsif terhadap kebutuhan serta kepentingan warga negara dalam semangat *good governance*.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Bawono, S. K., & Purnomo, A. S. (2022). *Paspor: Sejarah, Fungsi, Dan Perkembangannya Di Era Digital*. Bandung: Widina.
- Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Pratiwi, C. S., Purnamawati, S. A., & Fauzi, C. Y. P. (2016). *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*. Jakarta: Leip.
- Ridwan, I. H. J., & Sudrajat, M. A. S. (2020). *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Bandung: Nuansa Cendekia.
- Yosarie, Ikhsan, Ismail Hasani, and Noryamin Aini. *Pelayanan Publik*, n.d.

### Jurnal

- Arifin, F. (2025). Rekonseptualisasi Diskresi Perspektif Hukum Administrasi Negara: Analisis Kritis Terhadap Implementasi Undang-Undang Administrasi Pemerintahan Nasional. *Audi Et AP: Jurnal Penelitian Hukum*, 4(01), 25-37.
- Az-Zahra, N. I., Yudartha, I. P. D., & Wismayanti, K. W. D. (2024). Kualitas Pelayanan Perpanjangan SIM dalam Aplikasi Digital Korlantas Polri Melalui Fitur Layanan SIM Nasional Presisi (SINAR) di Kepolisian Resor Kota Denpasar. *Ethics and Law Journal: Business and Notary*, 2(1).
- Bazarah, J., Jubaidi, A., & Hubaib, F. (2021). Konsep Pelayanan Publik di Indonesia (Analisis Literasi Penyelenggaraan Pelayanan Publik di Indonesia). *DEDIKASI: Jurnal Ilmiah Sosial, Hukum, Budaya*, 22(2), 105-122.
- Dirkareshza, R., Ardiantor, A., & Pradana, R. (2021). Penafsiran Hukum (Legal Interpretations) Terhadap Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik Demi Masyarakat Yang Sejahtera, Adil, dan Makmur (Welfare State)(Standpoint Usul Perubahan Terhadap UU Pelayanan Publik). *Reformasi Hukum*, 25(2), 127-146.
- Hidayati, N. (2023). Tinjauan Yuridis Penyelenggaraan Pemerintahan Desa Menuju Good Governance. *Orbith: Majalah Ilmiah Pengembangan Rekayasa dan Sosial*, 19(3), 354-365.

- Latifa, A., Frinaldi, A., & Roberia, R. (2024). Penerapan Hukum Administrasi Negara dalam Membangun Pemerintahan yang Baik. *Polyscopia*, 1(3), 120-126.
- Manulang, N., Firdaus, F., & Zulwisman, Z. (2024). Analisis Perwujudan Jaminan dan Perlindungan Hukum Negara Atas Kebebasan Beragama dan Beribadat Dalam Perspektif Pasal 28E Undang-Undang Dasar Tahun 1945. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(16), 637-648.
- Nasaruddin, N., & Erwin, Y. (2023). Implementasi Asas Keseimbangan Dalam Perjanjian Baku Untuk Mewujudkan Keadilan bagi Para Pihak. *Journal Law and Government*, 1(1), 17-40.
- Rahim, A., Aulia, S., Susanti, S., Arifin, M., & Riyadi, S. (2023). Relevansi Asas Kepastian Hukum dalam Sistem Penyelenggaraan Administrasi Negara Indonesia. *JlIP-Jurnal Ilmiah Ilmu Pendidikan*, 6(8), 5806-5811.
- Sari, M. E. P. (2018). Peran Pemerintah Dalam Penyediaan Akses Pelayanan Publik. *Jurnal Trias Politika*, 2(1), 1-12.
- Satibi, I., & Ediyanto, E. (2020). Etika Dan Perilaku Birokrasi Dalam Mendukung Penguatan Good Governance. *Jurnal Academia Praja: Jurnal Magister Ilmu Pemerintahan*, 3(02), 234-250.
- Setianingrum, E. S., Oja, H., & Purnama, E. N. (2024). Transformasi Etika dalam Pelayanan Publik di Era Otonomi Daerah. *Jurnal Administrasi Karya Dharma*, 3(2), 117-126.
- Suniapriyly, F. G. A., & Suharno, S. (2023). Pertanggungjawaban Diskresi Pemerintah dan Hubungannya dengan Asas Umum Pemerintahan Yang Baik (AUPB) Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan. *Klausula (Jurnal Hukum Tata Negara, Hukum Adminitrasi, Pidana Dan Perdata)*, 2(1), 32-46.
- Sunanto, R., Tondy, C. J., & Irhamsah, I. (2024). Perlindungan Hukum Terhadap Pelanggan Terkait Penerapan Perjanjian Baku Sektor Pelayanan Publik. *Sentri: Jurnal Riset Ilmiah*, 3(3), 1200-1207.
- Widanti, N. P. T. (2022). Konsep God Governance dalam Perspektif Pelayanan Publik: Sebuah Tinjauan Literatur. *Jurnal Abdimas Peradaban: Jurnal Pengabdian Masyarakat*, 3(1).
- Zulkarnain, I., Syarif, A., & Raharja, I. F. (2019). Analisis Yuridis Kerugian Negara Ditinjau Dari Aspek Hukum Administrasi Negara. *Jurnal Sains Sosio Humaniora*, 3(1), 31-46.

### **Tesis atau Disertasi**

- Huzaeni, M. R. (2023). *Pelaksanaan Asas Keterbukaan dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia*. Universitas Jember.

### **Online/World Wide Web:**

Christiawan, R. (2023). *Implementasi Penelitian Hukum Normatif*. Retrieved from <https://www.hukumonline.com/berita/a/implementasi-penelitian-hukum-normatif-lt649255f7edb35/>, diakses 22 Mei 2025.