

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Kegiatan perdagangan internasional merupakan suatu faktor yang penting dalam rangka pembangunan bangsa dan negara. Saat ini, perkembangan perekonomian dunia dalam era perdagangan internasional dapat dikatakan tanpa batas, menyebabkan arus lalu lintas barang, penumpang dan dokumen meningkat tajam. Pergerakan barang dagangan/industri dapat terjadi dari satu negara ke negara lain dalam daerah regional yang sama maupun antar benua. Nelson dalam bukunya mengenai ekspor-impor mengatakan bahwa :

*“When an exchange of goods and services takes place across national boundaries, it is called **international trade**. Exports are the goods and service sold by individuals or nations. Imports are the goods and services purchased. By these methods, products valued at more than \$ 7 trillion worldwide are exchange every year.”*¹

Kegiatan ekspor impor didasari oleh kondisi bahwa tidak ada suatu negara yang benar-benar mandiri, hal ini dikarenakan antara satu negara dengan negara yang lainnya saling membutuhkan. Dalam lingkup internasional setiap negara memiliki batas wilayah dengan negara lainnya dan setiap Negara memiliki karakteristik yang berbeda, baik sumber daya alam, iklim, geografi yang dapat menyebabkan perbedaan komoditas yang dihasilkan. Indonesia sebagai negara yang memiliki ribuan kepulauan dengan konsep wawasan nusantara juga memiliki batasan dengan negara lainnya. Demikian luasnya lingkup daerah pabean ini

¹ Carl A. Nelson, *Import-Export How to get Started in International Trade 3rd Edition*, (McGraw-Hill : New York, 2000), hal 3.

merupakan faktor utama yang menjadi kendala pengawasan pihak Bea dan Cukai karena sangat luas dan tersebar nya daerah yang harus diawasi sedangkan sarana yang dimiliki oleh pihak Bea dan Cukai memiliki keterbatasan. Objek pengawasan Bea dan Cukai yaitu sarana pengangkut barang yang tiba di pelabuhan tujuan di dalam daerah pabean dan membawa barang-barang yang berasal dari luar ke dalam daerah pabean. Demi mempermudah pengawasan, daerah tersebut ditarik ke pinggir-pinggir pantai atau tempat-tempat khusus yang ditunjuk dan diatur dengan keputusan menteri keuangan.² Tempat-tempat khusus tersebut terdiri dari pelabuhan-pelabuhan laut maupun udara, guna memberikan pengawasan, dan pelayanan pabean.

Pabean dapat berfungsi ganda yaitu mengawasi keluar-masuknya barang dan sebagai aparat pengaman yang berhubungan dengan keuangan, perdagangan nasional maupun internasional. Penegakan hukum di bidang pabean perlu dilakukan dalam kaitannya dengan pemasukan barang dari luar negeri. Selain diawasi juga diwajibkan memenuhi ketentuan pabean yang ada, karena dengan semakin meningkatnya volume impor dimungkinkan akan semakin mengundang potensi pelanggaran impor. Peningkatan volume impor dapat dilihat dari peningkatan yang signifikan dalam hal target, realisasi penerimaan bea masuk dalam beberapa tahun belakangan ini. Hal ini dapat dilihat dari Tabel Target dan Realisasi Penerimaan Bea Masuk Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dari tahun 2003 sampai dengan 2007 .

² Ali Purwito M, *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*, (Jakarta : Samudra Ilmu, 2006), hal 34.

TABEL I.1
TARGET DAN REALISASI PENERIMAAN BEA MASUK
DIREKTORAT JENDERAL BEA DAN CUKAI
TAHUN ANGGARAN 2003 S.D 2007
(dalam Juta Rp)

Tahun	Target Bea Masuk	Realisasi Bea Masuk	Pencapaian Target
2003	11,332,600	10,847,262.07	95.72%
2004	11,837,600	12,444,003.76	105.12%
2005	16,590,500	14,920,655.70	89.93%
2006	13,583,300	12,141,649.38	89.39%
2007	14,417,600	16,672,469.14	115.64%

Sumber : Direktorat Jenderal Bea dan Cukai

Dari data di atas dapat dilihat bahwa lebih dari 80% pencapaian target penerimaan Bea Masuk sudah tercapai namun hal ini tidak menutup kemungkinan terjadinya pelanggaran di bidang kepabeanan.

Kepabeanan menekankan kepada pelayanan prima, yaitu penyelesaian prosedur yang sederhana, cepat dan akurat. Pelayanan dibidang kepabeanan ini sangat didambakan oleh dunia usaha, karena jika barang-barang dapat diurus dengan lancar dan cepat biaya yang dikeluarkan akan dapat ditekan dan ekonomi biaya tinggi akan dapat dihindari. Pengawasan terhadap sarana pengangkut dan barang yang diangkutnya merupakan suatu hal yang penting agar petugas Bea dan Cukai dapat menganalisis dan mengantisipasi kejadian atau risiko yang akan timbul.

Pabean dan pelabuhan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Dalam perkembangannya, pengertian pelabuhan mencakup pengertian

sebagai prasarana dan sistem dari suatu lingkungan kerja yang terdiri dari area daratan dan perairan yang dilengkapi dengan fasilitas tempat berlabuh dan bertambatnya kapal, untuk terselenggaranya bongkar muat serta turun naiknya penumpang, dari suatu moda transportasi ke moda transportasi lainnya.³

Sehubungan dengan transportasi, pelabuhan juga memiliki peranan yang penting. Sistem yang digunakan untuk mengangkut barang-barang dengan menggunakan alat angkut tertentu dinamakan moda transportasi (*mode of transportation*).⁴ Dalam pemanfaatan transportasi ada tiga moda yang dapat digunakan, yaitu pengangkutan melalui laut, darat dan udara. Tiap moda transportasi mempunyai sifat dan karakteristik yang berbeda. Dalam pembahasan yang digunakan oleh peneliti adalah kedatangan sarana pengangkut melalui udara. Pengangkutan melalui udara merupakan alternatif lain dalam hal pengangkutan yang digunakan dalam proses perdagangan internasional. Pemilihan sarana pengangkutan melalui udara dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan dalam hal kecepatan, *freight* dan keperluan pengiriman muatan barang-barang yang diangkut. Hal yang mendasari saat kedatangan sarana pengangkut melalui udara yaitu saat mendarat di landasan bandar udara.

Pengangkutan merupakan alat pemindahan orang atau barang dari satu tempat ke tempat yang lain. Karena ada pemindahan barang, tugas pabean adalah mengawasi cara, saat, mekanisme terutama sejak barang diangkut dengan sarana pengangkut yang datang maupun yang berangkat dari/keluar daerah pabean.

³ Ibid hal 111.

⁴ Abbas Salim, *Manajemen Transportasi*, Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004, hal

Semua kegiatan di bidang kepabeanan yang terkait dengan impor akan berhubungan dengan pengangkutan, pembongkaran, penyimpanan serta penimbunan yang wajib dilakukan oleh orang yang melakukan kegiatan kepabeanan. Pada awal importir melakukan kegiatan importasi harus melewati beberapa prosedur dalam mekanisme impor. Berdasarkan data awal importir yang diperoleh oleh Pihak Bea dan Cukai akan dinilai dan dianalisa yang kemudian dapat dibuat profil importir. Dalam hal komoditi yang diimpor masih memiliki kaitan dengan izin dari Departemen Teknis yang terkait, seperti misalnya Departemen Kesehatan, Departemen Perdagangan dan Instansi/Departemen lain yang terkait.

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari situs resmi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai sehubungan dengan importasi, diketahui bahwa :

”Ditjen Bea dan Cukai menggaggalkan dua penyelundupan, yaitu ekspor rotan ke China dan impor daging dari Hongkong. Modus kedua aktivitas ilegal ini sama, yakni dengan memanipulasi dokumen pemberitahuan pabean. Pada kasus impor daging, importir tidak menuliskan daging (sapi, ayam, bebek) dalam dokumen pemberitahuan impor barang (PIB). Yang ditulis hanya makanan hasil laut. Dari total impor satu kontainer makanan hasil laut itu, sebagian terdiri atas daging. Potensi kerugian atas importasi ilegal ini lebih bersifat material, yaitu tergerusnya pangsa pasar industri peternakan domestik dan mewabahnya penyakit mulut kuku (PMK) dan flu burung. Daging tersebut berasal dari China dan Brasil-negara yang belum bebas PMK.”⁵

⁵ dari situs DJBC berita hari Rabu, 7 Maret 2007 (diunduh dari www.beacukai.go.id) dan diunduh 16 April 2008.

Berdasarkan kasus di atas dapat dilihat bahwa usaha penyelundupan yang berhasil digagalkan merupakan bagian dari tindakan pengawasan yang dilakukan oleh Pihak Bea dan Cukai.

Fenomena dalam penelitian ini adalah Pihak Pabean (dalam hal ini Bea dan Cukai) bertugas memberikan pengawasan dan pelayanan dibidang kepabeanan. Pelayanan prima yang diberikan dapat dilihat dari penyelesaian prosedur yang sederhana, cepat dan akurat. Disisi lain Pihak Pabean juga memiliki kewajiban dalam hal pemungutan bea masuk dan pengawasan atas lalu lintas barang dari luar negeri kedalam negeri. Dalam rangka mencapai fungsi pengawasan dan pelayanan yang ideal diperlukan suatu cara yang dapat dilakukan oleh pihak Bea dan Cukai yaitu melalui penerapan manajemen risiko.

Saat ini, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai menerapkan manajemen risiko dalam sistem dokumen dan fisik barang. Penerapan manajemen risiko kepabeanan dilakukan dalam upaya mendukung fungsi pelayanan dan pengawasan, yaitu dengan cara memperhatikan tinggi/rendahnya risiko atas barang yang diimpor melalui jalur yang ditetapkan oleh Pemerintah. Penetapan jalur yang diberikan oleh Bea dan Cukai (merah, hijau) sebagai *output* dari penerapan manajemen risiko. Melalui penerapan manajemen risiko ini sebagai suatu cara dalam mengupayakan agar pelayanan dan pengawasan dapat berjalan ideal; seperti diungkapkan oleh salah satu informan berikut ini :

“Manajemen risiko disini sebagai suatu kegiatan dalam mengupayakan pelayanan dan pengawasan agar dapat berjalan ideal. *Risk management* maksudnya biar bisa mengatur tingkat pengawasan dan pelayanan dalam level yang seimbang sesuai dengan tingkat risikonya. Seperti misalnya ada 100 PIB (Pemberitahuan Impor Barang), kalau mau pelayanannya cepat

dengan tujuan supaya barangnya cepet rilis ya sebenarnya bisa aja itu berarti pengawasannya agak kendur. Disisi lain kalau mau pengawasannya ketat misalnya ada 100 container, masing-masing container memerlukan waktu 1 jam, ini pastinya akan lama sekali. Oleh karena itu dicari titik pengawasan dan pelayanan yang optimal dan caranya dengan mencari, mengetahui perusahaan-perusahaan mana saja yang perlu diperiksa mendalam dan perusahaan mana saja yang bisa dipercaya.”⁶

Dalam konteks pabean, manajemen risiko merupakan sebuah cara yang modern, dan memiliki peranan yang penting dalam membantu Pabean untuk :

- mengatur fungsi operasional pabean, termasuk di dalamnya fungsi pengawasan atas barang dan orang,
- mengatur non-operasional seperti pelayanan pendukung dengan IT,
- mengalokasikan tingkat sumber daya yang tepat pada sumber risiko yang lebih tinggi,
- serta memberikan hasil yang lebih baik dengan sumber daya yang lebih sedikit atau sama banyak,
- memperbaiki kinerja dan mendeteksi adanya *fraud* sebagai suatu penyimpangan, pemalsuan atau tindakan yang mengarah ke tindak pidana. *Fraud* dapat dikatakan sebagai tindakan kriminal seperti pemalsuan *commercial invoice*, *manifest* dan lainnya

Berdasarkan proses profiling importir dan komoditi, akan dilakukan analisis dan penetapan *score* dalam hal penetapan tingkat risiko. Manajemen risiko berperan

⁶ Hasil wawancara dengan Dian Purwanto, Subdit Intelijen Pencegahan dan Penindakan (P2) Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, tanggal 02 Juni 2008 jam 11.00 WIB

dalam upaya mengoptimalkan fungsi pengawasan dan pelayanan yang diberikan dapat berada pada posisi yang ideal. *Output* dari manajemen risiko yang dihasilkan adalah adanya penentuan jalur yang dilakukan oleh Pihak Bea dan Cukai terhadap kegiatan impor.

B. Pokok Permasalahan

Pelaksanaan pengawasan pabean dilakukan melalui pemberitahuan pabean sebagai awal permulaan dari rencana kedatangan sarana pengangkut. Pemberitahuan Pabean dilengkapi dengan *manifest* sebagai daftar muatan barang yang diangkut kemudian dilanjutkan dengan pembongkaran yang diawasi oleh pihak pabean. Pengawasan yang dilakukan oleh petugas Bea dan Cukai dilakukan untuk menganalisis dan mengantisipasi kejadian atau risiko yang akan timbul, dengan cara memperhatikan tinggi/rendahnya risiko atas barang yang diimpor/diekspor melalui jalur yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Berdasarkan latar belakang seperti diuraikan di atas, maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah :

Bagaimana penetapan tingkat risiko (*risk ranking*) atas profil importir dan komoditi di bidang impor ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang telah diuraikan sebelumnya, penelitian ini bertujuan untuk memperdalam pemahaman mengenai pengawasan pabean, khususnya untuk :

mengetahui penetapan tingkat risiko (*risk ranking*) atas profil importir dan komoditi di bidang impor.

D. Signifikansi Penelitian

1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat melengkapi penelitian-penelitian sebelumnya tentang pengawasan pabean. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap studi lanjut di bidang perpajakan, terutama mengenai pajak lalu lintas barang khususnya tentang tinggi-rendahnya risiko atas barang yang diimpor melalui jalur yang ditetapkan oleh Pemerintah.

2. Signifikansi Praktis

Penelitian ini juga dilakukan agar dapat mengetahui penetapan tingkat risiko dalam pelaksanaan pengawasan dan pelayanan pabean atas kegiatan importasi. Hasil Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan atau informasi yang bermanfaat dalam pengawasan pabean.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang digunakan pada penelitian ini terdiri dari lima bab, yang masing-masing terbagi menjadi beberapa sub-bab. Garis besar sistematika penulisan tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini berisi mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, signifikansi penelitian bagi akademis dan praktis, serta sistematika penulisan.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Bab ini berisi penjelasan mengenai teori-teori dan konsep-konsep dasar yang relevan dengan tema dari skripsi ini seperti konsep perdagangan internasional, pajak, kepabeanan, pelabuhan, transportasi, dokumen, konsep pengawasan, pelayanan barang serta manajemen risiko. Selain itu di dalam bab ini juga terdapat skema kerangka pemikiran, cara-cara peneliti dalam melakukan penelitian melalui metode penelitian yang terdiri dari pendekatan penelitian, jenis penelitian, metode penelitian, hipotesis kerja, informan, proses penelitian, site penelitian dan keterbatasan penelitian.

BAB III GAMBARAN UMUM PENGAWASAN PABEAN DALAM REGISTRASI IMPORTIR, MEKANISME ARUS PENGELUARAN BARANG IMPOR, PENETAPAN TINGKAT RISIKO DAN PENENTUAN JALUR

Bab ini akan diuraikan mengenai gambaran umum pengawasan pabean yang dilakukan mulai dari registrasi importir, kegiatan importasi yang mencakup gambaran umum berupa penjelasan dan skema arus pengeluaran barang impor serta pengawasan dan

pelayanan impor yang dilakukan melalui penetapan tingkat risiko dalam profil komoditi barang-barang impor.

BAB IV ANALISIS PENETAPAN TINGKAT RISIKO (*RISK RANKING*) DI BIDANG IMPOR

Bab ini akan membahas mengenai data yang penulis peroleh selama kegiatan penelitian berlangsung sebagai tinjauan dan landasan bagi penulis dalam menganalisis penetapan tingkat risiko dalam profil komoditi dan importir atas barang-barang impor.

BAB V SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bagian akhir dari skripsi ini merupakan intisari dari hasil penelitian yang berupa jawaban dari pertanyaan-pertanyaan penelitian yang terdapat pada awal penelitian. Penulis juga memberikan rekomendasi yang dapat dipertimbangkan sehubungan dengan permasalahan pokok yang ada.