

BAB 2

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

Tinjauan Pustaka

Dalam penelitian ini peneliti melihat beberapa jenis penelitian terdahulu mengenai proses pemeriksaan pabean, yaitu:

Tabel 2.1
Penelitian Terdahulu

| Peneliti | Judul | Permasalahan | Metode Penelitian | Hasil Penelitian |
|-------------------------------------|--|---|-------------------|--|
| Erika Widi Astuti SKRIPSI | Analisis Penetapan Nilai Pabean Dalam Rangka Pengawasan PABean di KPBC Tanjung Priok I Jakarta | 1. Apakah Penetapan Nilai Pabean yang diterapkan di KPBC Tanjung Priok sudah ideal untuk digunakan sebagai alat pengawasan pabean 2. Apakah instrumen yang digunakan dalam penetapan Nilai Pabean di KPBC Tanjung Priok sudah tepat atau belum | Kualitatif | Penetapan Nilai Pabean sebagai instrument pengawasan yang ditetapkan DJBC sudah ideal, namun dalam pelaksanaannya perlu dilakukan beberapa pembenahan agar hasil yang diharapkan juga dapat maksimal tercapai. Instrumen yang dipakai sebagai alat penelitian adalah Deklarasi Nilai Pabean (DNP). Instrument tersebut sudah tepat sebagai dasar dilakukannya analisa terhadap importir dan transaksi yang dilakukannya. ⁷ |
| Harry Mulya TESIS | Pengaruh Kebijakan Penerapan Manajemen Risiko Dalam Sistem Dan | Bagaimana Penerapan Manajemen Risiko Terhadap Peningkatan Pelayanan | Kuantitatif | - Dari hasil penelitian tersebut Harry Mulya menyimpulkan bahwa penerapan manajemen risiko dalam system dan prosedur |

⁷ Erika Widi Astuti, *Analisis Penetapan Nilai Pabean Dalam Rangka Pengawasan PABean di KPBC Tanjung Priok I Jakarta*. Program Sarjana Reguler Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Jurusan Adm. Fiskal-Depok, 2007, tidak diterbitkan

| | | | |
|--|--|------------------------------|---|
| | Prosedur Kepabeanaan DiBidang Impor Terhadap Peningkatan Pelayanan Dan Penerimaan Negara | Kepabeanaan Di Bidang Impor. | kepabeanaan di bidang impor menunjukkan hasil yang baik terbukti dengan meningkatnya pelayanan dan penerimaan Negara. Hal tersebut berdasarkan uji coba statistic dimana terdapat variable penerapan manajemen risiko dan peningkatan pelayanan mempunyai hubungan yang positif. Semakin baik penerapan manajemen risiko maka akan semakin tinggi pula tingkat pelayanan, dan sebaliknya ⁸ |
|--|--|------------------------------|---|

Sumber : Skripsi

Dari penelitian yang telah ada tersebut, peneliti belum menemukan adanya penelitian yang sama mengenai tingkat akurasi penetapan jalur impor dalam suatu prosedur pabean serta kendala-kendala yang dihadapi dalam proses tersebut seperti yang akan diteliti dalam penelitian ini. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif deskriptif. Persamaan penelitian ini dengan penelitian yang dilakukan oleh Erika Widia Astuti dan Harry Mulya adalah terletak pada peranan manajemen risiko dalam menjalankan fungsi pengawasan yang ada dalam kepabeanaan di Indonesia. Perbedaannya pada penelitian ini membahas tingkat akurasi penetapan jalur impor oleh pihak pabean, apakah sudah benar-benar sesuai dan efisien atas penetapan jalur tersebut berdasarkan dengan sistem komputerisasi yang diterapkan oleh pihak Bea dan Cukai.

⁸ Harry Mulya , *Pengaruh Kebijakan Penerapan Manajemen Risiko Dalam Sistem Dan Prosedur Kepabeanaan DiBidang Impor Terhadap Peningkatan Pelayanan Dan Penerimaan Negara*. Program Pasca Sarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu politik Jurusan Adm. Fiskal-Depok, 2005, tidak diterbitkan

2.1 Kerangka Pemikiran

2.1.1 Impor Dalam Perdagangan Internasional

Pada umumnya setiap transaksi perdagangan internasional melibatkan berbagai pihak dari beberapa negara. Berkaitan dengan hal tersebut General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) merupakan suatu wadah internasional yang sangat penting dalam kegiatan hubungan perekonomian antar bangsa. Sejak April 1994, GATT telah beralih wajahnya dengan disetujuinya suatu bentuk organisasi baru, yakni World Trade Organization (WTO) yang dalam hal ini mengemban visi dan misi dari GATT.⁹ Dalam mencapai tujuan peningkatan perdagangan dunia, maka diperlukan suatu perjanjian internasional sebagai suatu ketetapan formal yang dapat menetapkan aturan-aturan main yang disepakati secara multilateral sehingga perdagangan dunia dapat berjalan secara transparan, berkurangnya hambatan yang mengganggu keterbukaan pasar, serta penyempurnaan peraturan yang mengatur perdagangan internasional. Keterbukaan pasar saat ini berpengaruh pada peningkatan masuknya barang dari luar kedalam negeri, yang biasa disebut dengan impor.¹⁰ Menurut Supardi:

“Impor adalah memasukan barang dari suatu negara tertentu ke dalam negeri untuk diedarkan kedalam pasaran bebas, atau di dalam daerah pabean Indonesia”.¹¹

Sedangkan pengertian impor yang dirangkum Purwito dalam bukunya *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*, adalah:

1. Suatu kegiatan pengiriman barang yang diproduksi di negara lain untuk dijual ke pasar dalam negeri. Hal ini berkaitan langsung dengan arus lalu lintas barang, sehingga otoritas terdapat pada pabean. Impor ini mengakibatkan munculnya aliran keluar valuta asing dari dalam negeri,

⁹ H.S Kartadjoemena, *GATT dan WTO Sistem, Forum, dan Lembaga Internasional di Bidang Perdagangan*, Universitas Indonesia-Depok, 1996, hal 3

¹⁰ *Ibid*, hal 77

¹¹ Prapto Supardi, *Tindak Pidana Penyeludupan: Pengungkapan dan Penindakannya*, Usaha Nasional-Surabaya, 1991, hal 33

- oleh karena itu kegiatan impor tersebut harus memenuhi kewajiban pabean seperti yang telah diatur oleh Undang-undang Pabean.
2. Suatu jasa yang disediakan oleh suatu negara dalam daerah pabean oleh negara lain, (perbankan dan asuransi) atau dari luar daerah pabean, yang mengakibatkan adanya aliran keluar valuta asing dari dalam daerah pabean. Impor dalam pengertian ini termasuk dalam bidang pajak.
 3. impor modal yang diinvestasikan dalam bentuk porfolio, investasi langsung luar negeri berbentuk aset fisik dan impor modal, yang termasuk didalamnya adalah bidang pajak.¹²

Dalam kegiatan impor terdapat berbagai kewajiban untuk melengkapi dokumen-dokumen yang berkaitan dengan impor tersebut yang berupa surat-surat yang mengikuti dan melindungi barang-barang yang diimpor dan diekspor.¹³ Untuk setiap barang impor sebelum dapat diterima oleh pihak importir, semua kewajiban perpajakan atau Pajak Dalam Rangka Impor (PDRI) harus dilunasi terlebih dahulu. Pajak yang dikenakan sehubungan dengan kegiatan impor barang diantaranya adalah Bea Masuk (BM), Bea Masuk Tambahan, Pajak Pertambahan Nilai (PPN Impor), Pajak Pertambahan Nilai Barang Mewah (PPnBM) dan PPh pasal 22. Setelah semua kewajiban perpajakan dan kepabeanan dapat dipenuhi, importir barulah dapat memanfaatkan barang yang telah di impor tersebut.

2.1.2 Kepabeanan

Sarana pengangkut dan muatannya yang memasuki daerah pabean diwajibkan memberitahukan kedatangannya dengan cara membuat pemberitahuan pabean. Pemberitahuan ini dibuat oleh seseorang atau badan hukum yang disebut sebagai pengangkut. Pemberitahuan pabean dapat disampaikan berupa tulisan yang disampaikan diatas formulir atau dalam bentuk pengiriman data melalui media elektronik yang dikenal sekarang dengan sistem EDI (*Elektronik Data Interchange*) ke Kantor Pelayanan Bea dan Cukai di pelabuhan bongkar barang. Pelaksanaan pemberitahuan ini dijadikan alat bukti yang sah, bahwa kewajiban telah dilaksanakan sekaligus bagian dari rencana kedatangan sarana pengangkut.

¹² Ali Purwito M, *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*, Samudra Ilmu-Jakarta, 2006, hal 123

¹³ *Op.Cit*, Prpto Supardi, hal 34

Penulisan skripsi ini terkait dengan kedatangan sarana pengangkut, sehingga pihak pabean dapat melakukan pemeriksaan melalui penetapan jalur pemeriksaan atas manajemen resiko yang diterima dari pejabat kepabeanan yang ditunjuk. Adapun yang menjadi pengertian dari pemberitahuan pabean dalam kepabeanan adalah sebagai berikut:

Pemberitahuan pabean merupakan suatu pernyataan atau deklarasi dari orang atau perusahaan yang melakukan kegiatan kepabeanan, tentang penggunaan sarana pengangkut yang mengangkut barang-barangnya, dan hal-hal yang terkait dengan importasi/eksportasi, berdasarkan prinsip *self assessment*.¹⁴

Secara garis besar, prinsip *self assessment* dalam kepabeanan ini memiliki kesamaan sifat yang mendasar dengan prinsip *self assessment* dalam pajak, yaitu sama-sama sebagai kewajiban melapor, menghitung besarnya pajak yang harus dibayar oleh wajib pajak sendiri. Pengertian *self assessment* dalam konsep kepabeanan adalah :

Prinsip *self assessment* ini dilakukan oleh orang/pihak yang melakukan kegiatan kepabeanan, untuk secara jujur memberitahukan jumlah, jenis barang, dan besarnya nilai pabean serta klarifikasi barang untuk perhitungan bea masuk dan pajak dalam rangka impor yang harus dibayar atau dikenal dengan atau dikenal dengan importir.¹⁵

Selain prinsip *self assessment*, dikenal juga prinsip lain yaitu *official assessment*. Dalam kepabeanan *official assessment* merupakan suatu sistem dimana jumlah bea masuk yang harus dibayar ditetapkan oleh pejabat Bea dan Cukai dengan memandang kepentingan pengamanan hak negara dan kondisi atas barang saat pemasukannya.¹⁶

2.1.2.1 Nilai Pabean

Menurut Sani dalam Buku Pintar Kepabeanan, Nilai pabean adalah suatu nilai transaksi dari barang impor yang bersangkutan dan nilai transaksi tersebut

¹⁴ *Op. Cit*, Ali Purwito M, *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*, hal 150

¹⁵ *Ibid*, hal 150

¹⁶ Ali Purwito M, *Reformasi Kepabeanan Undang-Undang No. 17 Tahun 2006 Pengganti Undang-Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan*, 2007, hal 25

memenuhi syarat tertentu.¹⁷ Nilai pabean atau *Customs Value* merupakan suatu sistem yang diterapkan oleh pabean guna mengetahui nilai atau harga suatu barang yang wajar atau normal dan berlaku diantara pelaku bisnis ekspor-impor. Nilai wajar ini dianggap sebagai nilai transaksi atau harga yang sebenarnya atau seharusnya dibayar oleh importir atas importasi barang-barang dari luar daerah pabean.¹⁸

2.1.2.2 Bea Masuk

Salah satu pajak pungutan dalam rangka impor adalah bea masuk. Pengertian bea masuk itu sendiri menurut Sudjatmiko suatu jenis pungutan yang dikenakan terhadap barang-barang yang melintasi perbatasan daerah pabean. Bea (yang merupakan bea masuk dan bea keluar) dikenakan atas barang-barang yang dikeluarkan atau diekspor dan barang-barang yang dimasukkan.¹⁹ Widayat dalam bukunya Pengantar Ilmu Ekonomi Internasional, memberikan pengertian bea masuk adalah pajak atau bea yang dikenakan terhadap barang yang masuk *Customs Area* suatu negara dengan ketentuan bahwa negara tersebut sebagai tujuan akhir.²⁰ Surojo juga menyatakan bahwa bea masuk adalah pajak tidak langsung yang dikenakan terhadap lalu lintas barang yang masuk kedalam daerah pabean Indonesia.²¹

Bea masuk sebagai salah satu jenis pajak memiliki fungsi untuk menambah penerimaan negara (Fungsi *Budgeter*), seperti tercantum dalam kutipan berikut: “*Compared export duties, import duties (as a revenue measure) have the additional advantage of imposing a tax liability on all sectors of the economy*”.²²

¹⁷ Abdul Sani, R. Isis Ismail dan Fx. Suwito Marsam, *Buku Pintar Kepabeanaan*, PT. Gramedia Pustaka Utama-Jakarta, 2007, hal 144

¹⁸ Arief Surojo, *Pajak Atas Lalu Lintas Barang Sebagai Bagian Dari Kewajiban Pabean di dalam Mekanisme Ekspor-Import*, Balai Pendidikan dan Pelatihan Keuangan-Jakarta, 2003, hal 123

¹⁹ F.D.C Sudjatmiko, *Pengetahuan Bea dan Cukai*, Akademi Maritim Indonesia Jakarta, 1978, hal 5

²⁰ Wahyu Widayat, *Pengantar Ilmu Ekonomi Internasional*, Komunikasi Universitas Terbuka-Jakarta, 1994, hal 263

²¹ *Op. Cit.*, Arief Surojo, hal 10

²² Jhon H. Adler, *Reading Taxation in Developing Countries*, The John Hopkins Press-Baltimore-Maryland, 1967, hal 379

2.1.3 Pengawasan

Pengawasan merupakan fungsi setiap manager yang terakhir setelah fungsi-fungsi: merencanakan, mengorganisir, menyusun tenaga kerja dan memberi perintah. Fungsi ini merupakan fungsi pimpinan yang berhubungan dengan usaha menyelamatkan jalannya perusahaan kearah cita-cita atau tujuan yang telah direncanakan.²³

Pengawasan menurut Prakoso, diartikan sebagai berikut: “Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjaga agar suatu tindakan sesuai dengan yang seharusnya”.²⁴

Senada dengan pernyataan di atas, Siagian menyatakan bahwa pengawasan adalah :

“Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Pengawasan merupakan salah satu fungsi organisasi dan manajemen. Dikatakan bahwa pengawasan termasuk fungsi organisasi dan manajemen, karena apabila fungsi ini tidak dilaksanakan, cepat atau lambat akan mengakibatkan matinya/hancurnya suatu organisasi”.²⁵

Pengertian tersebut mengandung makna bahwa pengawasan dilakukan untuk menjamin tercapainya sasaran organisasi sebagaimana dikehendaki. Dengan pengawasan yang baik maka berbagai gejala penyimpangan, kesalahan ataupun ketidaksesuaian dalam pelaksanaan pekerjaan dapat diarahkan dan diluruskan sehingga tetap berada pada garis kebijakan yang ditetapkan.

Seperti yang dikutip Sujamto dalam bukunya “Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan”, Fayol menyatakan:

“Control consist in verifying whether everything occure in conformity whit the plan adopted, the instruction issued and

²³ M. Manullang, *Dasar-Dasar Management (Edisi Revisi)*, Ghalia Indonesia-Jakarta, 1989, hal 171

²⁴ Djoko Prakoso, *Peranan Pengawasan Dalam Penangkalan Tindak Pidana Korupsi*, Aksara Persada Indonesia –Jakarta, 1990

²⁵ Sondang P. Siagian, *Filsafat Administrasi*, Gunung Agung-Jakarta, 1989, hal 135

principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in order to reactivity them and prevent recurrence. It operate in everything peoples, action”²⁶

Pengawasan memiliki urgensi yang permanen dalam suatu penyelenggaraan manajemen. Pengawasan diperlukan terus-menerus sebagai penangkal terhadap kecenderungan yang menyimpang dari yang semestinya. Tanpa pengawasan, maka penyimpangan dan kecenderungan-kecenderungan destruktif lainnya akan menjadi-jadi, karena kecenderungan semacam itu menetap secara permanen dalam diri manusia.²⁷

Berdasarkan cara pelaksanaannya, pengawasan dapat dibedakan menjadi dua, yaitu pengawasan langsung dan pengawasan tidak langsung. Pengawasan langsung adalah pengawasan yang dilakukan ditempat kegiatan berlangsung, yaitu dengan melakukan inspeksi, verifikasi, dan investigasi. Sedangkan pengawasan tidak langsung adalah suatu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan mengadakan pemantauan dan pengkajian laporan dari instansi yang sedang diawasi.²⁸

2.1.4 Konsep Pemeriksaan

Pemeriksaan pada prinsipnya merupakan bagian atau salah satu bentuk dari pengawasan, sedangkan pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen. Pentingnya pengawasan dilatarbelakangi suatu pemikiran bahwa manusia sebagai pelaksana suatu pekerjaan tidak ada yang sempurna, padahal manusia diyakini sebagai faktor kunci. Oleh sebab itu pengawasan dilakukan untuk lebih menjamin tercapainya tujuan yang telah direncanakan sebelumnya.

Pemeriksaan itu sendiri diambil dari kata “audit”, definisi audit sebagaimana dimaksud adalah

“Proses pengumpulan dan pengevaluasian bahwa bukti tentang informasi yang dapat diukur mengenai suatu Intetitas ekonomi yang dilakukan oleh seseorang yang kompeten dan independent untuk

²⁶ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia-Jakarta, 1983, hal 18

²⁷ *Ibid*, hal 45

²⁸ *Ibid*, hal 24

dapat menentukan dan melaporkan kesesuaian informasi yang dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan.”²⁹

Mulyadi dan Puradiredja mendefinisikan pemeriksaan sebagai berikut :

“Suatu proses sistematis untuk memperoleh dan mengevaluasi bukti secara objektif mengenai pernyataan-pernyataan tentang kegiatan dan kejadian ekonomi dengan tujuan untuk menetapkan tingkat kesesuaian antara pernyataan-pernyataan tersebut dengan kriteria yang telah ditetapkan, serta penyampaian hasil-hasilnya kepada pemakai yang berkepentingan”³⁰

Pemeriksaan adalah salah satu cara pengawasan sebagaimana dijelaskan oleh

Sujamto :

“Pemeriksaan adalah salah satu cara atau bentuk atau teknik pengawasan dengan jalan mengamati, mencatat, merekam, menyelidiki, dan menelaah secara cermat dan sistematis serta menilai dan menguji segala informasi yang berkaitan dengan objek pemeriksaan”.³¹

Berkaitan dengan pemeriksaan, Sujamto mengemukakan ruang lingkup pemeriksaan terdiri dari empat tahap, yaitu:

1. Mengamati;
2. Menyelidiki atau mempelajari secara cermat dan sistematis obyek yang diperiksa;
3. Menilai dan menguji kebenaran fakta dan temuan;
4. Membuat berita acara pemeriksaan.³²

Pemeriksaan pada hakekatnya adalah suatu kegiatan pengumpulan bahan bukti yang dapat diukur dalam rangka pengawasan kepatuhan yang dilaksanakan oleh pihak yang berkompeten sesuai dengan peraturan yang ada. Dalam pemeriksaan terdapat proses yang harus dijalankan demi mengumpulkan dan

²⁹ Arrens&Loebbeck yang diadaptasi oleh Amir Abadi Yusuf, *Auditing*, Ed. Indonesia, Salemba Empat-Jakarta, 1997, hal 1

³⁰ Mulyadi dan Kanaka Puradiredja, *Auditing*, Edisi ke-lima buku I dan II, Salemba Empat-Jakarta, 1998, hal 7

³¹ Op. Cit, Sujamto , hal 122

³² *Ibid*, hal 59

mengevaluasi berbagai data dan bahan bukti yang berisi informasi-informasi yang terkait. Informasi ini nantinya akan dapat diukur dengan menggunakan satu satuan usaha. Pengukuran tersebut dilakukan oleh pihak yang berkepentingan dan yang memiliki wewenang untuk itu. Selanjutnya pihak tersebut dapat melaporkan dan menentukan kesesuaian informasi yang dimaksud dengan kriteria-kriteria yang telah ditetapkan yang biasanya berdasarkan dengan peraturan terkait.

Purwito menjelaskan dua bentuk pemeriksaan pabean diantaranya adalah :

1. Pemeriksaan administrasi, yaitu penelitian yang berkisar atas kelengkapan dokumen–dokumen induk dan pelengkap yang diserahkan.
2. Pemeriksaan fisik atas barang dilakukan untuk mengetahui dengan pasti kebenaran pemberitahuan jenis, jumlah, tipe, bahan, penggunaan barang dan sebagainya.³³

Sebagai suatu bentuk pemeriksaan terhadap arus impor maupun ekspor, perlu diatur suatu prosedur pabean yang menjamin dipenuhinya peraturan kepabeanan. Hors menggambarkan prosedur standar pabean sebagai berikut:

- a. Pada saat kapal memasuki pelabuhan, perusahaan sarana pengangkutan tersebut mendaftarkan *manifest* kepada kantor pabean. *Manifest* berisi semua barang yang dimuat di dalam kapal tersebut.
- b. Importir menyiapkan dokumen pemberitahuan barang impor dengan dilengkapi dokumen perdagangan dan dokumen pelayaran sebagai pendukung. Dokumen pemberitahuan pabean tersebut diserahkan kepada petugas pabean.
- c. Petugas pada kantor pabean menerima dokumen pemberitahuan barang impor. Pada tahap ini dilakukan pemeriksaan dokumen oleh petugas pemeriksa dokumen. Pemeriksa dokumen akan melakukan seleksi terhadap dokumen, apakah perlu dilanjutkan dengan pemeriksaan fisik barang atau tidak.
- d. Apabila dilakukan pemeriksaan fisik, petugas pemeriksa fisik barang akan melakukan pemeriksaan fisik dengan membuka kontainer. Pemeriksaan fisik ini bisa berbentuk sampling atau pemeriksaan menyeluruh.

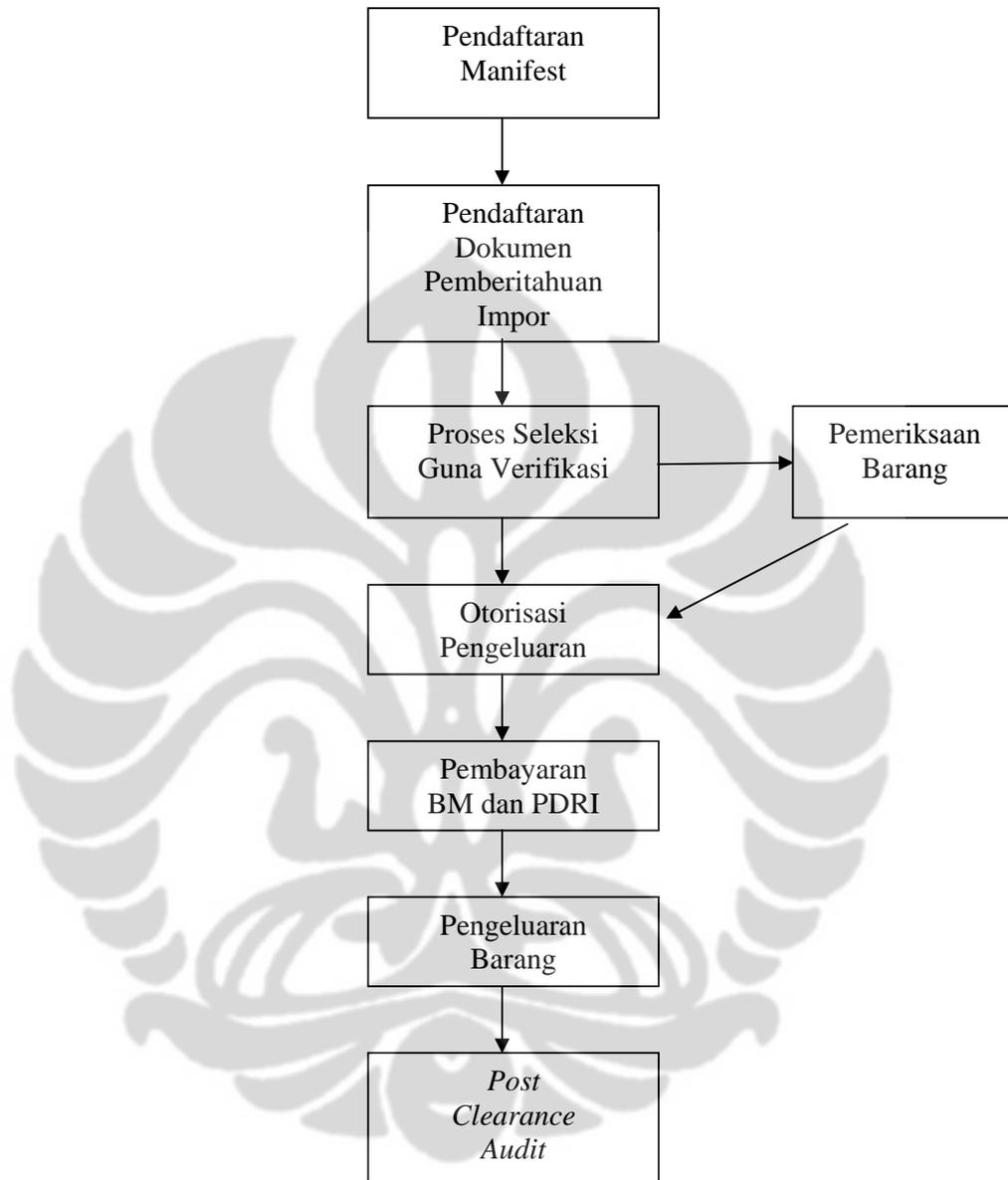
³³ *Op.Cit*, Ali Purwito M, *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*, hal 200

- e. Setelah dilakukan pemeriksaan dokumen dan fisik, apabila kedapatan sesuai maka diterbitkan persetujuan pengeluaran barang. Apabila tidak sesuai, maka diterbitkan surat penetapan tambah bayar.
- f. Setelah dilakukan pembayaran Bea Masuk dan Pajak dalam rangka impor, maka barang bisa dikeluarkan dari pelabuhan.
- g. Proses pabean selesai setelah dilakukan *Post Audit*.³⁴

Mekanisme pada gambar II.1 menunjukkan bahwa pemeriksaan barang merupakan bagian dari suatu prosedur kepabeanan dan semua prosedur pabean harus dilakukan di negara tujuan impor serta diselenggarakan administrasi pabean. Ada mekanisme lain yang biasanya digunakan negara-negara dunia ketiga yaitu mekanisme pengawasan pra-pengapalan (*Pre-Shipment Inspection*). Dalam sistem ini, sebagian pemeriksaan pabean yang berupa pemeriksaan fisik, kualitas dan harga barang impor dilakukan di negara pengekspor oleh surveyor swasta yang ditunjuk oleh pemerintah. Berdasarkan pemeriksaan dimaksud, surveyor mengeluarkan laporan pemeriksaan survei. Pihak pabean tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan atas barang impor kecuali apabila terdapat kecurigaan.

³⁴ Hors, *Customs Procedure in Developing Countries*, Risisng Press-New York, 1999, hal 14

Gambar 2.1
Prosedur Standar Pengurusan Pabean



Sumber: Hors, *Customs Procedure in Developing Countries*, Risisng Press-New York, 1999, hal 14

Pemeriksaan pabean terhadap suatu barang bukan ditujukan untuk menghambat arus pengeluaran barang, namun sesuai dengan fungsinya DJBC harus dapat meyakini bahwa dalam setiap importasi tidak terdapat unsur *illegal trade* atau pelanggaran peraturan perundangan yang berlaku sehingga akan merugikan atau membahayakan negara. Prinsip-prinsip manajemen risiko diterapkan untuk dapat melakukan seleksi terhadap barang impor sedemikian rupa sehingga pemeriksaan pabean terhadap barang impor dapat disesuaikan dengan faktor-faktor risiko yang melekat padanya.

2.1.5 Konsep Manajemen Risiko

Manajemen risiko merupakan suatu usaha untuk mengetahui, menganalisa serta mengendalikan risiko dalam setiap kegiatan organisasi dengan tujuan untuk memperoleh efektifitas dan efisiensi. Oleh karena itu perlu terlebih dahulu dipahami tentang konsep-konsep yang dapat memberikan makna sebagai cakupan yang luas dalam memahami proses manajemen risiko.

Dalam pengertiannya risiko adalah segala sesuatu yang dapat mempengaruhi pencapaian tujuan organisasi. Australia/NZ Standart 4360:1999 mendefinisikan *risk* sebagai “the change of something happening that will have or impact upon objectives” atau dapat diterjemahkan sebagai perubahan dari sesuatu yang terjadi yang akan mempunyai pengaruh terhadap tujuan.³⁵

Risiko juga dapat diartikan sebagai kans kerugian, yang biasanya biasanya digunakan untuk menunjukkan suatu keadaan dimana terdapat suatu keterbukaan terhadap suatu kemungkinan terjadinya kerugian. Dalam ilmu statistika, hal ini sering digunakan untuk menunjukkan tingkat probabilitas akan munculnya situasi tertentu.³⁶

Tampak ada kesepakatan bahwa risiko berhubungan dengan ketidakpastian sebagai pemahaman bahwa munculnya risiko karena adanya ketidakpastian. Ketidakpastian sering diartikan dengan keadaan dimana ada beberapa kemungkinan kejadian dan setiap kejadian akan menyebabkan hasil yang berbeda. Risiko merupakan penyebaran hasil aktual dari hasil yang

³⁵ Amin Widjaya Tunggal, *Memahami konsep Enterprise-Wide Risk Management*, Harvindo-Jakarta, 2003, hal 1

³⁶ *Op.Cit*, Colin Vassaroti, hal 51-52

diharapkan atau dapat disimpulkan sebagai derajat penyimpangan suatu nilai disekitar suatu posisi sentral atau disekitar rata-rata.³⁷

Adapun klasifikasi risiko menurut Djohanputro dapat dikategorikan dalam risiko murni dan risiko spekulatif. Risiko murni merupakan risiko yang dapat menyebabkan kerugian pada suatu organisasi, yang tidak terdapat kemungkinan menguntungkan. Sementara yang dikatakan sebagai risiko spekulatif adalah risiko yang dapat mengakibatkan dua kemungkinan, merugikan atau menguntungkan organisasi.³⁸ Manajemen risiko merupakan proses terstruktur dan sistematis dalam mengidentifikasi, mengukur, memetakan, mengembangkan alternatif penanganan risiko, dan dalam memonitor dan mengendalikan implementasi penanganan risiko.

Dalam kepabeaan dikenal istilah *Risk Assessment* yang didefinisikan oleh World Customs Organization sebagai berikut:

*“Risk Assessment is the application of various technique to assess the probability that goods being processed through customs control have been not declared. It identifies the risks involved in the clearance of passengers and cargo by customs.”*³⁹

Secara Umum *Risk Assessment* mencakup dua hal yaitu:

1. *The Physical Risks of goods being removed from the customs area*
2. *The Traffic patterns and types of goods being imported and exported*

Tujuan digunakannya *Risk Assessment* adalah

*“Risk Assessment is applied to customs enforcement primarily to identify how best to apply effort and resources in order to maximize seizures of contraband. The technique is used to improved selectivity or targeting by focusing enforcement efforts on the areas most likely to produce positive enforcement results.”*⁴⁰

Dengan adanya sistem manajemen risiko ini diharapkan dapat memperbaiki kinerja dan mendeteksi adanya *fraud* sebagai suatu penyimpangan, pemalsuan atau tindakan yang mengarah ke tindak pidana. *Fraud* dapat dikatakan

³⁷ *Ibid*, hal 55

³⁸ Bramantyo Djohanputro, *Manajemen Risiko Koorporat Terintegrasi*, PPM-Jakarta, 2004, hal 24

³⁹ *Risk Assessment, Profiling and Targeting*, World Customs Organization

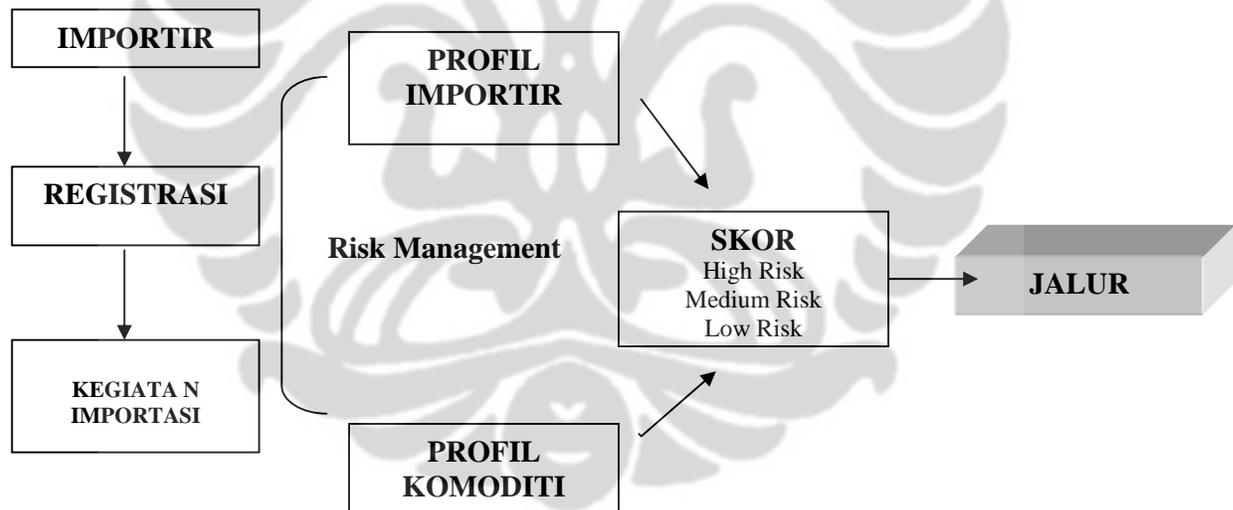
⁴⁰ *Ibid*

sebagai tindakan kriminal seperti pemalsuan *commercial invoice*, *manifest* dan lainnya. Untuk mencegah hal itu semua perlu dilakukannya proses pemeriksaan dalam suatu prosedur pengawasan dalam kepabeanan.

Pemeriksaan terhadap dokumen dan fisik barang merupakan suatu hal yang penting agar petugas Bea dan Cukai dalam hal ini adalah Pejabat Fungsional Pemeriksa Dokumen dan Barang dapat menganalisis dan mengantisipasi kejadian yang akan timbul. Saat ini, DJBC menerapkan manajemen risiko dalam sistem pemeriksaan dokumen dan fisik barang selain meningkatkan fungsi pelayanan dan pengawasan. Output dari manajemen resiko yang diterapkana oleh DJBC tersebut adalah dihasilkannya penentuan jalur oleh pejabat instansi terkait dengan memperhatikan tinggi/rendahnya resiko atas barang yang diimpor.

Kerangka berpikir peneliti yang dapat dijelaskan dengan gambar sebagai berikut :

Gambar 2.2
Skema Kerangka Berpikir



Sumber : Diolah oleh peneliti

Berdasarkan skema kerangka berpikir diatas sehubungan dengan kegiatan importasi yang meningkat, pihak Direktorat Jenderal Bea dan Cukai juga harus dapat mengoptimalkan fungsi pengawasan dan pemeriksaan di dalamnya agar tidak terdapat unsur penyimpangan yang dilakukan oleh importir dengan sengaja maupun ketidaksengajaan. Dapat dilihat awal Penetapan tingkat risiko pada profil

importir diawali saat importir melakukan registrasi importir. untuk mendapatkan Nomor Identitas Kepabeanan (NIK). Berdasarkan Registrasi importir ini akan didapatkan data awal seperti jenis barang yang diimpor, nilai pabean yang dilaporkan, jenis usahanya, identitas pengurus dan penanggungjawab, kepastian penyelenggaraan pembukuan dan lain sebagainya. Berdasarkan data awal ini, pihak Bea dan Cukai akan melakukan penelitian formulir isian, meliputi penelitian administrasi dan dapat dilakukan pemeriksaan lapangan dalam menentukan profil importir dan komoditi. Setelah itu barulah ditetapkan klasifikasi *risk rankin* (Skor) yang kemudian output terakhir adalah berupa penjaluran. Atas penetapan jalur tersebut akan dilakukan analisis, apakah jalur yang ditetapkan sudah dapat mewakili sistem komputerisasi yang digunakan oleh pihak Bea dan Cukai dalam arti sesuai dengan yang ditetapkan oleh sebuah sistem.

Risiko dalam konteks kepabeanan adalah sesuatu yang mungkin terjadi dan berdampak negatif terhadap pelayanan, pengawasan, pemeriksaan, administrasi, dan penerimaan negara dalam kepabeanan. Manajemen risiko dalam konteks kepabeanan adalah serangkaian upaya sistematis, terpadu dan menyeluruh dengan menerapkan kebijakan, prosedur dan praktek-praktek manajemen dan pemberdayaan sumber daya yang ada guna menentukan konteks, mengidentifikasi, menganalisis, dan mengevaluasi risiko yang mungkin terjadi di bidang kepabeanan. Output dari manajemen risiko adalah penetapan jalur impor yang merupakan bentuk pemeriksaan dalam konteks pengawasan pabean yang berfungsi sebagai faktor penting penunjang pelayanan dan pengawasan yang selektif atas kegiatan importasi.

2.3 Metode Penelitian

Metode penelitian ini merupakan bagian penting dalam proses penelitian. Metode ialah teknik atau alat yang digunakan untuk mengumpulkan data. Penelitian yang berkualitas akan sangat bergantung pada metode penelitian yang digunakan, baik dalam hal populasi, sampel atau teknik-teknik lainnya yang secara keseluruhan dapat menggambarkan proses penelitian. Peneliti harus dapat menggunakan metode penelitian yang sesuai dengan topik yang sedang dikaji,

dengan memperhatikan kesesuaian antara tujuan, metode, dan sumber daya yang tersedia.

Dengan metode penelitian, gejala dari objek yang diteliti dapat dirumuskan secara objektif dan rasional. Hal ini menunjukkan arti penting penggunaan metode penelitian untuk mendapatkan data dengan tujuan yang dilandasi oleh metode keilmuan. Metode penelitian akan menentukan bagaimana penelitian akan dilakukan, sebagaimana dikutip berikut ini:

*The term methodology refers to the way in which we approach problems and seek answers. In the social sciences the term applies to how one conducts research. Our assumptions, interest, and purposes shape which methodology choose.*⁴¹

2.3.1 Pendekatan Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif. Dikarenakan penelitian ini tidak menitikberatkan pada sebuah hasil melainkan pada proses yang terjadi. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian secara holistik; dengan cara deskripsi dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah.⁴² Sedangkan menurut Creswell dalam bukunya *Research Design: Qualitative and Quantitative Approach*, mendefinisikan penelitian kualitatif adalah “*an aquiry process of understanding of social or human problem based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detail views of informants and conducted in natural setting*”⁴³

2.3.2 Jenis Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan dapat dikategorikan kedalam beberapa jenis, yaitu berdasarkan tujuan penelitian, manfaat penelitian, dimensi waktu, dan

⁴¹ Steven J. Taylor dan Robert Bogdan, *Introduction to Qualitative Research Methods: The Search for Meaning, Second Edition*, (Singapore: John Willey and Sons, 1984), hal.1.

⁴² Lexy J Moleong M A, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosda Karya, Bandung 2006, hal 7

⁴³ John. W. Creswell, *Reseach Design : Qualitative and Quantitative Approaches*, SAGE Publications; London, 1994, hal.1-2

teknik pengumpulan data.⁴⁴ Berikut akan dipaparkan lebih jauh kaitan antara jenis-jenis penelitian dengan penelitian yang akan dilakukan:

1. Berdasarkan tujuan penelitiannya, penelitian ini termasuk penelitian deskriptif karena bertujuan untuk memberikan gambaran yang lebih detail mengenai suatu gejala atau fenomena.⁴⁵ Irawan menjelaskan mengenai metode deskriptif sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan keadaan subjek/objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat, dan lain-lain) pada saat sekarang berdasarkan fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.⁴⁶
2. Berdasarkan manfaat penelitian, Penelitian ini termasuk ke dalam jenis penelitian murni, karena penelitian tersebut dilakukan atas dasar keingintahuan peneliti terhadap suatu hasil aktivitas yang ada dalam masyarakat. Dalam penelitian ini penulis akan menggali lebih dalam mengenai pemeriksaan pabean yang merupakan instrumen pengawasan dari kegiatan impor.
3. Berdasarkan dimensi waktu, Penelitian ini termasuk dalam penelitian terapan, karena dilakukan pada satu waktu tertentu secara berulang-ulang, pada saat melaksanakan praktek lapangan, dan hanya dilakukan dalam sekali waktu saja sampai peneliti menemukan jawaban dari pertanyaan penelitian. Peneliti tidak akan melakukan penelitian lain di waktu yang berbeda untuk dijadikan perbandingan, sebagaimana halnya yang dinyatakan oleh Bailey dan Babbie yaitu:

“Most survey studies are in theory cross-sectional, even though in practice it may take several weeks or months for interviewing to be completed. Researchers observe at one point in time.”⁴⁷

⁴⁴W. Lawrence Neuman, *Social Research Methods : Qualitative and Quantitative Approach*, London : Sage Publications, 1994, hal 24.

⁴⁵Bambang Prasetyo dan Lina Miftahul Jannah, *Metode penelitian Kuantitatif : Teori dan Aplikasi*, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada, 2005, hal 42.

⁴⁶Prasetya Irawan , *Logika dan Prosedur Penelitian*, Lembaga Administrasi Negara- Jakarta, 2000, hal 60

⁴⁷ Kenneth D. Bailey, *Methods of Social Research*, Fourth Edition, New York: The Free Press, 1994, hal.36.

“Many research projects are designed to study some phenomenon by taking a cross section of it at one time and analyzing that cross section carefully”⁴⁸

2.3.3 Metode dan Strategi Penelitian

Berdasarkan teknik pengumpulan data, penulis menggunakan dua teknik, yaitu:

1. Studi Literatur (*Library Research*)

Dalam studi kepustakaan penulis berusaha mempelajari dan menelaah berbagai literatur (buku-buku, jurnal, majalah, peraturan perundang-undangan dan lain-lain) untuk menghimpun sebanyak mungkin ilmu dan pengetahuan terutama yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang diteliti. Melalui *library research* akan diperoleh data sekunder.

2. Studi Lapangan

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian lapangan (*field research*). Neuman menggambarkan penelitian lapangan sebagai bentuk studi kasus pada kelompok kecil orang dalam durasi waktu tertentu. Peneliti terlebih dahulu memilih kelompok masyarakat yang akan diteliti untuk kemudian memulai penelitiannya. Dalam teknik ini, peneliti mengamati dan berinteraksi secara langsung di lingkungan alami subyek penelitiannya dalam periode waktu tertentu.⁴⁹

Data sekunder diperoleh oleh penulis langsung dari responden atau melalui wawancara yang berhubungan dengan masalah penelitian.

“Pelaksanaan wawancara dapat dilakukan secara langsung berhadapan dengan yang diwawancarai, tetapi dapat juga secara tidak langsung seperti memberikan daftar pertanyaan untuk dijawab pada kesempatan lain. Instrumennya dapat berupa wawancara maupun *checklist*”.⁵⁰

⁴⁸ Earl Babbie, *The Practival of Social Research*, Eight Edition, Belmont, California: Wadsworth, 1995, hal.100.

⁴⁹ *Op.cit*, Neuman, hal.32-33.

⁵⁰ *Ibid*, hal 51

2.3.4 Informan

Pemilihan informan (*key informant*) pada penelitian difokuskan pada representasi atas masalah yang diteliti. Oleh karena itu wawancara yang dilakukan kepada beberapa informan harus memiliki beberapa kriteria yang mengacu pada apa yang telah ditetapkan oleh Neuman dalam bukunya, yaitu:

1. *The informant is totally familiar with the culture and is in position witness significant events makes a good informant.*
2. *The individual is currently involved in the field.*
3. *The person can spend time with the researcher.*
4. *Non-analytic individuals make better informants. A non analytic informant is familiar with and uses native folk theory or pragmatic common sense⁵¹.*

Berdasarkan kriteria tersebut diatas, maka wawancara dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan penelitian, diantaranya adalah :

1. Bapak Edi Soewondo selaku Pejabat Fungsional Pemeriksa Dokumen (PFPD) Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok
2. Bapak Arya Mabruri selaku Pelaksana Seksi Registrasi Importir, Direktorat Audit dan Verifikasi, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai
3. Bapak M. Slamet Imam selaku Kepala Seksi Intelijen Penindakan dan Penyidikan (P2), Direktorat Jenderal Bea dan Cukai
4. Bapak Agus Hermawan selaku pengajar di Pusdiklat Bea dan Cukai
5. Ibu Anis Solikah selaku Kepala Seksi Bagian Informasi dan Umum Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok
6. Bapak Aziz selaku PPJK Multi Trans Utama

2.3.5 Proses Penelitian

Penelitian yang berjudul "Analisis Tingkat Akurasi Penentuan Jalur Impor Dalam Suatu Prosedur Kepabeanan di Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok" ini akan melihat bagaimana tingkat akurasi penentuan jalur yang ditetapkan oleh sistem komputerisasi dalam manajemen risiko sebagai pelaksanaan suatu prosedur pemeriksaan dalam kepabeanan Indonesia.

⁵¹*Ibid*, hal 394-395.

Sistem pemeriksaan ini tujuannya adalah untuk mengamankan penerimaan negara dari Bea Masuk, Cukai dan pungutan Pajak lainnya dalam rangka Impor. Pelaksanaan sistem pemeriksaan ini, merupakan suatu respon dari makin marak dan berkembangnya perdagangan internasional yang jika tidak ditangani dengan baik akan berkembang menuju persaingan bisnis dalam negeri yang tidak sehat yang malah akan menghancurkan perekonomian dalam negeri. Hal ini mungkin saja akan terjadi jika berbagai praktek kecurangan yang mungkin untuk dilakukan tidak diantisipasi. Dampak secara keseluruhan tentunya akan mempengaruhi penerimaan negara.

2.3.6 Site Penelitian

Dalam penelitian ini, *site* penelitiannya adalah Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok.

2.3.7 Pembatasan Penelitian

Dalam penelitian mengenai pemeriksaan barang atas impor dalam prosedur kepabeanan sebagai instrumen pengawasan, peneliti hanya melakukan penelitian di salah satu pelabuhan di Indonesia, yaitu pelabuhan Tanjung Priok dan akan mencari tahu mengenai wewenang petugas Bea dan cukai dalam pemeriksaan terhadap kegiatan impor para importir, serta mencari tahu lebih mendalam dengan mengulas proses pelaksanaan manajemen risiko sebagai langkah sebelum dilakukannya pemeriksaan dan bagaimana tingkat akurasi atas output yang dihasilkan berupa penentuan jalur impor. Dalam penelitian ini, peneliti memfokuskan penelitian hanya terhadap bentuk pemeriksaan yang berupa penetapan jalur dalam prosedur kepabeanan yang hanya atas kegiatan impor.