

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Seiring dengan meningkatnya laju pembangunan yang sedang dilaksanakan pemerintah Indonesia dewasa ini, perkembangan teknologi, informasi, dan transportasi yang semakin pesat menuntut sebuah perusahaan atau organisasi mampu dalam menghadapi tantangan berupa persaingan bisnis yang ketat, yang menuntut perusahaan harus mampu menjawab tantangan tersebut. Di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) ditegaskan bahwa pembangunan nasional pada dasarnya memerlukan investasi dalam jumlah besar yang pelaksanaannya harus berlandaskan kemampuan sendiri, sedangkan bantuan luar negeri hanya merupakan faktor pelengkap.

Pada saat ini dalam usaha untuk memenuhi kebutuhan akan barang konsumsi yang belum dapat dihasilkan oleh produsen di dalam negeri, maka didatangkanlah barang-barang dari negara lain (impor). Transaksi jual beli tidak lagi berarti penjual bertemu langsung dengan pembelinya. Transaksi melalui dunia maya (via internet) sudah banyak dilakukan, hal ini yang menyebabkan jarak dan batas antar negara tidak lagi menjadi penghalang dalam bertransaksi, hal ini juga mengakibatkan volume perdagangan Indonesia dengan dunia internasional juga berkembang sangat pesat dari tahun ke tahun. Perdagangan internasional berarti melakukan transaksi jual beli dengan pihak luar negeri atau transaksi yang dilakukan antar negara, yang disebut ekspor-impor.¹ Nelson dalam bukunya 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 services sold by individuals or nations. Imports are the goods and services purchased. By these methods, products valued at more than \$7 trilion worldwide are exchange every day”*²

¹ Hendra Halwani, *Perdagangan Internasional: Pendekatan Ekonomi Makro dan Mikro*, LP3ES-Jakarta, 1993, hal 5

² Carl A. Nelson, *Import-Export How To Get Started in International Trade 3rd edition*, McGraw-Hill-New York, 2000, hal 3

Perkembangan dan kemudahan dalam perdagangan Internasional ini dapat dilihat dari makin meningkatnya volume atas kegiatan impor barang ke dalam daerah pabean Indonesia dari tahun ke tahun. Sebagaimana dapat dilihat dari tabel perkembangan realisasi impor di Indonesia sebagai berikut:

Tabel 1.1
Perkembangan Realisasi Impor
Tahun Anggaran 2000 s.d. 2006

TAHUN ANGGARAN	DEVISA (Juta US\$) ¹⁾			Berat Impor ²⁾ (M/ton)
	Bebas	Bayar	Total	
2000*	10,216.40	16,293.50	26,509.90	40,068,454.32
2001*	10,739.18	22,700.47	33,439.65	51,510,364.88
2002*	19,767.26	29,867.65	49,634.91	25,024,221.07
2003*	13,879.67	29,892.73	43,772.40	28,392,253.53
2004*	8,855.47	39,289.97	48,145.44	293,422,095.52
2005*	7,337.05	49,587.09	56,924.14	124,644,930.74
2006*	15,840.68	92,365.06	108,205.74	199,205,536.93

Sumber: Realisasi Laporan Tahunan DJBC

Meningkatnya perdagangan nasional dan internasional tersebut, serta masuknya Indonesia dalam perdagangan dunia yang bebas dan mengarah dalam bentuk kompetisi global tanpa mengenal batas wilayah lagi (*borderless*), maka tantangan di era ekonomi global dan perdagangan bebas itu bukan terletak pada kualitas barang dan bukan pula harga yang kompetitif, tetapi yang paling kritis di antara semua ini adalah fungsi pengawasan yang lebih menitikberatkan pada instrumen di dalamnya yaitu proses pemeriksaan barang yang dilakukan oleh pihak Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) sebagai instansi pemerintah. Pabean itu sendiri memiliki fungsi ganda, selain mengawasi keluar-masuknya barang, juga sebagai aparat pengamanan yang berhubungan dengan keuangan perdagangan nasional maupun internasional. Penegakan hukum di bidang pabean diperlukan dalam kaitannya pemasukan barang dari luar negeri ke dalam negeri atau daerah pabean Indonesia. Selain diawasi juga diwajibkan memenuhi ketentuan pabean yang ada, karena dengan semakin meningkatnya volume impor memungkinkan meningkatnya potensi pelanggaran dalam kegiatan impor.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi dibidang kepabeanaan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) dihadapkan pada suatu dilema. Disatu sisi untuk melaksanakan fungsi pemungutan pajak negara (berdasarkan UU No. 17 tahun

2006) dalam bentuk pemungutan bea masuk atas barang impor dan pengawasan lalu lintas barang di wilayah pabean Republik Indonesia, administrasi pabean harus melakukan pemeriksaan pabean seakurat mungkin. Disisi lain untuk memperlancar arus barang, dalam hal ini melakukan prosedur pengeluaran barang yang sederhana, cepat dan akurat. Intervensi administrasi pabean dalam melakukan pemeriksaan barang harus dilakukan seminimal mungkin. Untuk mengatasi dilema tersebut, administrasi pabean diharapkan dapat memberikan fasilitas perdagangan dalam bentuk mempercepat pelayanannya sehingga akan mempercepat arus barang dan dokumen namun tanpa mengurangi kewaspadaan dalam mengamankan hak negara dari kemungkinan tindakan pelanggaran terhadap Undang-Undang.

Tindakan pengawasan adalah suatu upaya memastikan bahwa semua rencana yang telah ditetapkan sebelumnya telah berjalan dengan baik, atau jika tidak atau belum berjalan sesuai rencana, dilakukan tindakan perbaikan yang merupakan hasil evaluasi dari kelemahan sistem atau metode yang telah dilakukan sebelumnya. Pengertian pengawasan dalam konteks kepabeanan, menurut Vassaroti adalah :

“Tujuan pengawasan pabean adalah untuk memastikan semua pergerakan barang, kapal, pesawat terbang, kendaraan dan orang-orang yang melintas perbatasan negara berjalan dalam kerangka hukum, peraturan, dan prosedur pabean yang ditetapkan”.³

Dalam konteks kepabeanan, maka pengawasan yang dilakukan oleh DJBC adalah sebuah usaha atau tindakan untuk menekan terjadinya pelanggaran berupa kemungkinan-kemungkinan penyimpangan terhadap hak-hak kekayaan negara serta adanya keinginan dari sebagian pengguna jasa untuk tidak memenuhi peraturan perundang-undangan. Dalam hal kegiatan impor, maka risiko yang sering terjadi adalah upaya importir untuk menghindari pengenaan bea masuk serta pajak impor lainnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dalam penelitian ini, tujuan pengawasan di bidang kepabeanan yang dilakukan oleh DJBC mempunyai dua unsur pemenuhan kewajiban pabean, yaitu :

³ Colin Vassaroti, *Risk Management: a Customs Perspective*, Australian Customs Service, 1996, hal 19

1. Penerimaan negara, baik berupa bea masuk dan pajak dalam rangka impor;
2. Tegaknya peraturan perundang-undangan (*law enforcement*).

Sehubungan dengan penelitian ini, maka pengawasan kepabeanan dapat berarti sebagai segala upaya atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat Bea dan Cukai agar pelaksanaan persyaratan/formalitas kepabeanan berjalan sesuai dengan ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan pengawasan dengan menerapkan pemeriksaan barang dalam penelitian ini adalah pengawasan terhadap pemberitahuan barang yang diberitahukan oleh pengguna jasa dalam PIB apakah sesuai dengan yang keadaan dengan barang yang diperiksa oleh pemeriksa barang, sehingga PFPD dapat menetapkan tarif dan nilai pabeannya.

Objek pengawasan pihak 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 khusus yang ditunjuk dan diatur dengan keputusan Menteri Keuangan.⁴ Dalam pembahasan yang digunakan oleh peneliti adalah sarana pengangkut melalui laut. Pengangkutan melalui laut merupakan alternatif lain dalam hal pengangkutan yang digunakan dalam proses perdagangan internasional.

Pengangkutan merupakan alat pemindahan orang atau barang dari satu tempat ke tempat lain. Karena ada pemindahan barang, tugas pabean dalam hal ini adalah mengawasi prosedur atau mekanisme melalui proses pemeriksaan, terutama sejak barang diangkut dengan sarana pengangkut yang datang maupun yang berangkat dari/keluar daerah pabean. Proses pemeriksaan yang dilakukan oleh pihak DJBC melekat pada seluruh prosedur kepabeanan yang ditekankan untuk meminimalkan pelanggaran yang dapat mungkin terjadi, sehingga hak-hak negara berupa bea masuk dan pungutan pajak dalam rangka impor dapat dipenuhi dan tidak disalahgunakan. Pada awal importir melakukan kegiatan importasi, harus melewati beberapa prosedur dalam mekanisme impor. Berdasarkan data

⁴ Ali Purwito M, *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*, Samudra Ilmu-Jakarta, 2006, hal 34

awal importir yang diperoleh pihak Bea dan Cukai akan dinilai dan dianalisis yang kemudian dibuat profil importir melalui sistem penetapan *Risk Rankin*.

Berdasarkan informasi yang didapatkan dari artikel salah satu Surat Kabar sehubungan dengan kegiatan impor, diketahui bahwa:

“Pelabuhan Tanjung Emas Semarang dihebohkan oleh terkuaknya kasus penyelundupan yang cukup misterius. Awal Januari lalu aparat menemukan aksi penyelundupan. Dalam dokumen tertulis kain, ternyata kontainer yang datang dari Singapura itu berisi sekitar 8.500 ponsel. Yang menarik, setelah kontainer itu disimpan di terminal peti kemas, dan 16 Mei lalu akan dibuka, petugas terperangah. Sebab, kontainer itu tiba-tiba berisi 900 kerangka CPU komputer.

Perusahaan ekspedisi muatan kapal laut (EMKL) PT Tirta Sari Abadi meminta *behandle* melalui bukti surat pemeriksaan dari Bea Cukai nomor PIB00161, 12 Januari lalu. Dua kontainer itu tergolong kontainer yang diisi barang-barang secara penuh oleh satu perusahaan. Dalam hal ini PT Wiwa Textile.

Sebenarnya dua kontainer tersebut mendapat fasilitas jalur hijau alias jalur aman. Artinya, barang impor bisa langsung dilakukan penggeseran oleh TPKS, setelah dilakukan penyelesaian urusan kepabeanan. Berbeda bila melalui jalur merah, karena melalui pemeriksaan dokumen secara prosedur. Setiap kontainer harus dilengkapi dengan satu berkas dokumen impor.

Namun kasus yang menimpa dua kontainer ini lain. Meski mendapat fasilitas jalur hijau, berdasarkan informasi nota intelijen Bea Cukai, dua kontainer itu patut dicurigai isinya. Begitu perusahaan EMKL menyodorkan berkas PIB ke Bea Cukai, diketahui bahwa isi barang tak sesuai dengan dokumen. Maka perusahaan importir diduga melanggar Undang-undang Kepabeanan 1995 tentang Pemalsuan Dokumen. (Karyadi, Renjani PS-14t)”⁵

Berdasarkan kasus di atas dapat dilihat bahwa usaha penyeludupan yang berhasil digagalkan, merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi pemeriksaan pabean yang dilakukan oleh pihak Bea dan Cukai. Dapat dilihat dari kasus tersebut bahwa penetapan profil importir dengan sistem manajemen risiko tidak

⁵ Suara Merdeka, *Kontainer Bermasalah Itu lewat Jalur Hijau*, Jumat, 03 Juni 2005, diunduh 29 Oktober 2008, pk. 13.00 WIB

selalu dapat menjamin suatu perusahaan importir akan sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan.

Saat ini, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai menerapkan sistem manajemen risiko dalam sistem pemeriksaan dokumen dan fisik barang. Penerapan manajemen risiko dalam prosedur kepabeanan dilakukan dalam upaya mendukung fungsi pengawasan dan pelayanan, yaitu dengan cara memperhatikan tinggi atau rendahnya risiko atas barang yang diimpor melalui jalur kepabeanan yang ditetapkan oleh pihak DJBC. penetapan jalur impor yang dilakukan oleh DJBC merupakan *output* dari penerapan manajemen risiko. Melalui penerapan manajemen risiko ini diharapkan dapat tercapainya pelayanan dan pengawasan pabean yang optimal dan ideal, seperti yang diungkapkan salah seorang informan berikut ini:

“Risk management itu dilakukan berkaitan dengan fungsi pengawasan dan pelayanan yang dilakukan oleh Bea dan Cukai. Kalau kita lihat disini tuh fungsi pengawasan dan pelayanan tuh ga pernah akur yah. Maksudnya gini, kalo untuk pengawasan itu berhubungan dengan penindakan sedangkan dalam hal pelayanan itu sehubungan dengan optimalisasi penerimaan, kelancaran arus barang dan pengurangan cost (biaya). Jadi kalo kita lihat disini bisa dikatakan kontra diktiflah, sehingga peranan *risk management* disini diperlukan dengan tujuan agar kedua fungsi tadi bisa berjalan secara ideal dengan hasil yang optimal.”⁶

Dalam prosedur kepabeanan, manajemen risiko merupakan sebuah cara yang modern dan memiliki peranan yang dapat membantu pihak pabean dalam hal:

- Mengatur fungsi operasional pabean, termasuk didalamnya fungsi pengawasan dan orang
- Mengatur non-operasional seperti pelayanan pendukung dengan sistem komputerisasi
- Mengalokasikan sumber daya yang tepat pada sumber risiko yang lebih tinggi
- Memberikan hasil yang lebih baik dengan sumber daya yang lebih sedikit

⁶ Hasil wawancara dengan Agus Hermawan, Pengajar di Pusdiklat Bea dan Cukai, tanggal 20 November 2008, Pk. 13.04

- Memperbaiki kinerja dan mencegah adanya pelanggaran sebagai suatu penyimpangan, pemalsuan atau tindakan yang mengarah kepada tindakan pidana.

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,

Fenomena dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan konsep manajemen risiko, pengawasan yang dilakukan oleh pihak pabean harus memperhatikan risiko dan selektivitas, dimana DJBC harus mempunyai suatu tolak ukur atau profil yang pasti kapan suatu barang dapat dikeluarkan tanpa pemeriksaan fisik dalam hal ini adalah jalur hijau dan kapan suatu barang harus terlebih dahulu diperiksa fisiknya dengan risiko sekecil mungkin dalam hal ini adalah jalur merah. Dengan menerapkan manajemen risiko dalam sistem dan prosedur kepabeanan di bidang impor diharapkan dapat dilakukan pengawasan secara lebih efektif tanpa membebani pelayanan, dan masyarakat usaha dalam hal ini importir maupun eksportir juga tidak merasa barangnya berada dalam proses pengawasan yang menyulitkan. Manajemen risiko dimungkinkan untuk membantu proses pengawasan dalam hal mengidentifikasi, menganalisis, memperlakukan dan memonitoring suatu hal secara tidak langsung, bukan dengan cara turun langsung ke lapangan melainkan pemikiran yang ada dibelakang meja.

Dengan menggunakan cara yang selektif diharapkan keputusan untuk menetapkan jalur merah atau jalur hijau terhadap suatu importasi barang adalah benar-benar objektif, sehingga tidak terjadi terhadap perusahaan yang memiliki reputasi baik, berkali-kali terkena jalur merah untuk dilakukan pemeriksaan fisik barang atau *track record* perusahaan tersebut sudah membaik tetapi masih berada dalam kategori jalur merah, dan dilain pihak terdapat importir dengan barang-barang yang memiliki risiko tinggi yang layak ditetapkan dalam jalur merah namun ternyata dikategorikan kedalam jalur hijau sehingga tidak dilakukan

pemeriksaan fisik atas barang-barang impor tersebut yang dapat mengakibatkan pula hilangnya penerimaan negara.

1.2 Pokok Permasalahan

Salah satu proses kepabeanan di bidang impor adalah penetapan jalur terhadap suatu partai barang yang diimpor, apakah suatu barang tersebut terkena jalur merah yang berarti dilakukan pemeriksaan fisik terhadap partai barang tersebut atau sebaliknya terkena jalur hijau yang berarti terhadap barang tersebut tidak dilakukan pemeriksaan fisik barang. Proses penetapan jalur tersebut dapat dilakukan dengan sistem komputer dengan mengolah informasi data dan analisis profil untuk menentukan selektivitas pemeriksaan fisik setelah dilakukan perhitungan risiko terhadap suatu importasi atas partai barang tersebut. Ditetapkannya profil importir dan komoditi merupakan awal dari penetapan jalur impor, dalam hal ini apakah penetapan jalur impor yang merupakan *output* dari hasil klasifikasi tingkat risiko yang ditetapkan sistem komputer dapat dikatakan sesuai atau akurat.

Berdasarkan uraian pokok permasalahan di atas, dapat dirumuskan pokok pertanyaan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana keakurasian penetapan jalur impor dalam suatu prosedur kepabeanan di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok ?
2. Kendala-kendala apa saja yang terdapat di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok sehubungan dengan keakurasian penetapan jalur impor?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan penulisan ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis tingkat akurasi penetapan jalur impor dalam suatu prosedur kepabeanan di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok.

2. Untuk mengidentifikasi kendala-kendala yang terdapat di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok sehubungan dengan keakurasian penetapan jalur impor.

1.4 Signifikansi Penelitian

Diharapkan dengan adanya hasil penelitian ini dapat diperoleh manfaat, sebagai berikut:

1. Signifikansi Akademis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi atau sumbangan pemikiran pada dunia akademis, khususnya dalam bidang administrasi dan kebijakan perpajakan. Lebih khusus lagi dengan pengidentifikasian dan penggambaran seluruh aspek yang terkait, maka diharapkan hasil penelitian ini akan menambah pengetahuan baru tentang konsep manajemen risiko terhadap proses pemeriksaan dalam suatu prosedur kepabeanan serta menjadi langkah awal untuk penelitian-penelitian selanjutnya.

2. Signifikansi Praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan pertimbangan bagi peningkatan kualitas pemeriksaan barang dalam suatu prosedur kepabeanan serta masukan perbaikan dalam mengatasi kendala selama proses pemeriksaan bagi para praktisi kegiatan pabean di Kantor Pelayanan Utama Bea dan Cukai Tanjung Priok.

1.5 Sistematika Penulisan

Dalam penelitian skripsi ini, peneliti membagi beberapa bagian, adapun sistematika dari penelitian ini disajikan sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Bab ini merupakan pendahuluan dari penulisan skripsi yaitu diuraikan mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

Pada bab ini terdiri dari tinjauan pustaka dari penelitian-penelitian terdahulu, kerangka teori yang berkaitan dengan penelitian. Penulis mencoba mengaitkan masalah dengan teori konsep untuk memadukan seluruh materi yang ada kaitannya dengan masalah dan cara mengungkapkannya dasar-dasar teoritis, konseptual dan logis. Penulis juga menjelaskan metodologi yang digunakan pada penelitian ini.

BAB III GAMBARAN UMUM KANTOR PELAYANAN UTAMA BEA CUKAI TANJUNG PRIOK

Bab ini berisi tentang gambaran umum tempat penelitian, tugas pokok, fungsi serta kedudukannya dalam struktur organisasi di Kantor Pelayanan Utama Bea Cukai Tanjung Priok.

BAB IV ANALISIS KEAKURASIAN PENETAPAN JALUR IMPOR

Bab ini membahas seluruh uraian mengenai informasi data yang telah dikumpulkan dan dikaitkan dengan kerangka pemikiran peneliti, mengenai elemen-elemen yang terkait dengan pelaksanaan pemeriksaan barang dalam suatu prosedur kepabeanan.

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini, peneliti akan mencoba untuk dapat memberikan hasil penelitian yang berupa kesimpulan dan saran sehubungan dengan permasalahan pokok yang ada.