

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN DAN METODE PENELITIAN

A. Tinjauan Pustaka

Tabel II.1
Tinjauan Pustaka Penelitian Terdahulu

	Penelitian I (Tesis 1997)	Penelitian II (Skripsi 2002)
Judul dan Peneliti	“Upaya Peningkatan Ekspor Non Migas melalui Fasilitas Pembebasan dan Pengembalian Bea Masuk Memerlukan Pranata Hukum yang berkualitas”, oleh Sukaswan A.T.	“Analisa Arus Impor Baja Sebagai Bahan Baku Komponen Industri Motor dan Mesin pada PT Federal Superior Chain Manufacturing”, oleh Desy.
Tujuan Penelitian	Untuk meluruskan dan memperjelas anggapan yang keliru, bahwa mendorong ekspor nonmigas semata-mata merupakan persoalan ekonomi, melainkan juga merupakan persoalan hukum sehingga diperlukan pranata hukum yang mampu menunjang dan mengarahkannya.	1. Menganalisis proses impor baja pada PT Federal Superior Chain Manufacturing 2. Menganalisis pelaksanaan SK Menteri Keuangan No. 345/KMK.01/1999 pada pembebasan Bea Masuk atas impor jenis baja yang merupakan bahan baku utama PT Federal Superior Chain.
Metode Penelitian	Kualitatif: Deskriptif Analisis	Kualitatif : Deskriptif
Hasil Penelitian	Fasilitas pembebasan dan pengembalian bea masuk dilaksanakan oleh pemerintah sebagai salah satu upaya dalam rangka meningkatkan daya saing komoditi ekspor Indonesia di luar negeri guna mendorong ekspor nonmigas, telah diakui manfaatnya oleh para pemakainya. Hal ini terbukti dari banyaknya perusahaan yang memanfaatkan fasilitas ini. Fasilitas tersebut telah mem-	Kegiatan impor baja pada PT Federal Superior Chain Manufacturing merupakan kegiatan yang harus selalu dilakukan untuk memenuhi <i>supply</i> bahan baku utama produksinya. Digambarkan proses pelaksanaan impor bahan baku yang dilakukan perusahaan melingkupi setiap pemenuhan prosedur dan ketentuan kepabeanan. SK Menteri Keuangan Nomor 345/KMK.01/1999 tanggal 24

	berikan sumbangan yang cukup berarti dalam peningkatan ekspor nonmigas, walaupun sumbangan itu bila dibandingkan hasil ekspor nonmigas secara keseluruhan masih dikatakan kecil. ⁹	Juni 1999, meringankan beban perusahaan dari segi biaya karena impor jenis baja "cold-rolled steel coil" dan "cold-rolled steel sheet" yang merupakan bahan baku utama dari PT Federal Superior Chain Manufacturing dibebaskan dari Bea Masuk. ¹⁰
Perbedaan dengan Penelitian Terdahulu	Penelitian tersebut lebih menekankan kepada penggunaan pranata hukum yang memiliki kualitas tertentu agar memadai sebagai alat pengawas dalam pemberian dan pemanfaatan fasilitas pembebasan dan pengembalian bea masuk. Dalam implementasinya faktor pranata hukum menjadi satu-satunya faktor yang diungkapkan. Selain itu fasilitas pembebasan dan pengembalian bea masuk dalam hal ini untuk menunjukkan bahwa fasilitas tersebut cukup mampu meningkatkan ekspor hanya jika terdapat pranata hukum berkualitas, tanpa memperhatikan latar belakang kebijakan pemberian fasilitas. Padahal tujuan peningkatan daya saing melalui fasilitas tersebut tidak hanya untuk ekspor, tapi juga yang utamanya untuk menjaga daya saing di pasar dalam negeri karena kebutuhan domestik yang meningkat.	Analisa yang dilakukan dalam penelitian tersebut hanya terbatas pada PT Federal Superior Chain Manufacturing. Peneliti hanya menggambarkan bagaimana arus impor bahan baku yang dilakukan perusahaan dengan setiap kewajiban kepabeanan yang harus dipenuhi perusahaan dan manajemen perusahaan. Selain itu dalam pemanfaatan pembebasan Bea Masuk hanya digambarkan kendala yang dihadapi perusahaan itu sendiri dan dampak terhadap biaya perusahaan. Secara umum kewajiban pabean yang harus dilakukan setiap perusahaan tidak berbeda. Kendala pemanfaatan fasilitas juga tidak hanya datang dari internal perusahaan, tapi bisa dari lingkup yang lebih luas. Dampak terhadap perusahaan juga tidak hanya dapat diukur dari biaya, tapi bisa lebih luas lagi yaitu kapasitas produksi, penjualan, bahkan ekspor. Pencapaian tujuan dan pelaksanaan fasilitas pembebasan Bea Masuk merupakan hal yang menarik diteliti.

Sumber : Diolah Peneliti

⁹A.T., Sukaswan. 1997. "Upaya Peningkatan Ekspor Non Migas melalui Fasilitas Pembebasan dan Pengembalian Bea Masuk Memerlukan Pranata Hukum yang berkualitas". *Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. Tidak diterbitkan.

¹⁰Desy. 2002. "Analisa Arus Impor Baja Sebagai Bahan Baku Komponen Industri Motor dan Mesin pada PT Federal Superior Chain Manufacturing", *Skripsi Perdagangan Internasional APP Departemen Perindustrian dan Perdagangan*. Tidak diterbitkan.

A.1. Impor dalam Perdagangan Internasional

Letak geografis dan sumber daya yang dimiliki antara suatu negara dan negara lain berbeda-beda. Dengan demikian setiap negara memiliki perbedaan atas barang-barang yang dihasilkan dengan negara lainnya.

Dalam dunia yang sudah terbuka ini, hampir tidak ada lagi satu negarapun yang benar-benar mandiri, tapi satu sama lain saling membutuhkan dan saling mengisi. Kenyataan ini lebih meyakinkan kita akan bertambah pentingnya peranan perdagangan internasional dalam masa mendatang demi kepentingan ekonomi nasional kita sendiri.¹¹

Letak geografis Indonesia yang strategis terletak antara dua benua yaitu benua Asia dan Australia serta dua samudra yaitu samudra Hindia dan Pasifik mendorong pesatnya perdagangan lintas batas negara. Usaha pemerintah untuk memanfaatkan posisi negara yang strategis juga mendorong pemerintah untuk menggalakkan sektor perdagangan terutama perdagangan luar negeri atau lebih dikenal ekspor-impor.

Impor secara luas dapat dijelaskan dalam pengertian sains sebagai berikut:

- (1) Suatu kegiatan penerimaan barang yang diproduksi di negara lain untuk dijual di pasar dalam negeri. Hal ini berkaitan dengan arus lalu lintas barang, sehingga otoritas ada pada pabean. Impor ini berakibat adanya aliran keluar valuta asing dari dalam negeri, oleh karena itu impor tersebut harus memenuhi kewajiban pabean seperti diatur dalam undang-undang kepabeanan;
- (2) Suatu jasa yang disediakan untuk suatu negara dalam daerah pabean, oleh negara lain, (perbankan, asuransi) atau dari luar daerah pabean, yang mengakibatkan adanya aliran ke luar valuta asing dari dalam daerah pabean. Impor dalam pengertian ini, termasuk dalam bidang pajak;

¹¹Amir MS, *Ekspor Impor, Teori dan Penerapannya*, (Jakarta:PT Pustaka Binaman Pressindo/PBP,1999), hal.3

- (3) Impor modal yang diinvestasikan dalam bentuk investasi portofolio, investasi langsung luar negeri berbentuk aset fisik dan impor modal, yang termasuk bidang pajak.¹²

Dalam pengertian lain yang dikemukakan Ali Purwito M. ditegaskan mengenai hal yang dapat dikatakan impor sebenarnya, yaitu:

Impor merupakan kegiatan memasukkan barang ke dalam daerah pabean baik yang dilakukan oleh orang pribadi maupun badan hukum. Dalam Undang-Undang Kepabeanan dianggap sebagai impor, apabila barang yang dibawa oleh sarana pengangkut telah melintasi batas negara dan kepadanya diwajibkan memenuhi kewajiban pabean dan pembayaran bea masuk.¹³

Dilihat dari tujuan barang, impor dibedakan menjadi dua macam, terdiri dari:

1. Impor untuk dipakai.

Pengertian impor dipakai mengandung arti :

- (1) Memasukkan barang ke dalam daerah pabean dengan tujuan untuk dipakai, artinya barang tersebut akan dijual kembali atau digunakan/dipakai oleh pemakai akhir (*end user*) atau habis dikonsumsi. Atau dijual kepada konsumen yang memerlukan atau disalurkan ke masing-masing *supplier/distributor* di dalam daerah pabean. Hal ini dilakukan oleh para importir yang bisnisnya merupakan perdagangan atau *trading*;
- (2) Memasukkan barang ke dalam daerah pabean untuk dimiliki atau dikuasai oleh orang yang berdomisili di Indonesia;
- (3) Dijual ke konsumen, sebagai barang promosi atau bonus yang dilakukan oleh importir produsen;
- (4) Dikeluarkan, karena barang-barang tersebut merupakan sisa-sisa produksi yang dapat didaur ulang dan berasal dari Kawasan Berikat. Saat ini untuk sisa barang tersebut dikenakan pembebanan Bea Masuk sebesar 5% dari harga barang sebenarnya (*actual price*).¹⁴

2. Impor sementara.

Impor sementara merupakan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah dalam rangka membantu investor untuk menggunakan barang-barang yang

¹²Ali Purwito M., *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*, (Jakarta:Penerbit Samudra Ilmu, 2006), hal.45

¹³Ali Purwito, *Reformasi Kepabeanan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 Pengganti Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan*, (Jakarta:Graha Ilmu, 2007), hal.50

¹⁴Ali Purwito M. *op.cit.* hal. 67

dimiliki di luar daerah pabean untuk disewa untuk digunakan di dalam daerah pabean.¹⁵

Sedangkan yang dimaksud Daerah Pabean dalam pengertian impor :

Daerah Pabean adalah daerah tertentu dalam batas mana bea dipungut. Pada hakekatnya seluruh wilayah Indonesia adalah merupakan daerah pabean, kecuali daerah tertentu misalnya pelabuhan bebas Sabang, daerah yang termasuk dalam kawasan Bounded Warehouse, dimana bea tidak dipungut.¹⁶

Impor sebagai salah satu jenis transaksi perdagangan luar negeri selain ekspor, tidak terlepas dari adanya permintaan (*demand*) dan penawaran (*supply*) yang menyertainya. Permintaan (*demand*) adalah keinginan konsumen membeli suatu barang pada berbagai tingkat harga selama periode waktu tertentu.¹⁷ Sedangkan penawaran (*supply*) adalah jumlah barang yang produsen ingin tawarkan (jual) pada berbagai tingkat harga selama satu periode tertentu.¹⁸

Pemikiran tentang pasar membentuk teori yang ditemukan Adam Smith berikut :

Pasar dalam pengertian ilmu ekonomi adalah pertemuan permintaan dan penawaran. Dalam pengertian ekonomi, pasar bersifat interaktif, bukan fisik. Mekanisme pasar adalah proses penentuan tingkat harga berdasarkan kekuatan permintaan dan penawaran.¹⁹

A.2. Konsep Bea Masuk

Konsep Bea Masuk dapat dirunut dari konsep awal mengenai *custom duties*. *Custom duties* adalah pajak atas lalu lintas barang. Seperti pengertian dalam *International Tax Glossary* disebutkan bahwa : “*Custom duties are levied on goods imported into a country.*” Dalam literatur juga sering disebut *Tariff*,

¹⁵*ibid.* hal.68

¹⁶B. Usman dan K. Subroto. *Pajak-Pajak Indonesia*. (Jakarta:Majalah Mingguan “Berita Pajak”, 1980), hal.4

¹⁷Prathama Rahardja dan Mandala Manurung, *op.cit.*, hal.22

¹⁸*ibid.*

¹⁹*ibid.* hal.21

didefinisikan oleh Mankiw sebagai “*a tax on good produced abroad and sold domestically*”.²⁰

Tariff menurut Numantu adalah pungutan yang dilakukan pada saat ekspor dan impor barang serta konsumsi BKC (Barang Kena Cukai) di dalam Daerah Pabean.²¹ Selain itu menurut Hady, *Tariff* adalah pungutan bea masuk yang dikenakan atas barang impor yang masuk untuk dipakai atau dikonsumsi habis di dalam negeri.²²

Termasuk dalam *tariff* yaitu *Adnaturam* atau *specific tax* dan *advalorem tax*. *Specific tax* adalah pungutan yang dilakukan pada waktu impor atau ekspor barang dimana penghitungan pungutan tersebut didasarkan pada satuan (ukuran) yang digunakan seperti ukuran panjang, ukuran berat/ton dan ukuran isi, misalnya Rp.10 per m³, Rp.5,- per ton, Rp.25,- per liter, satuan lusin, kodi, gross dan sebagainya. Sedangkan *ad valorem tax* adalah pungutan yang dilakukan pada waktu impor atau ekspor barang (barang pada umumnya) dimana penghitungan pungutan tersebut didasarkan pada nilai barang itu, misalnya 5% x nilai barang.²³

Berdasarkan pengertian *custom duties* atau *tariff* di atas maka dapat dibedakan pengertiannya menurut jenis tarif yang dikenakan terhadapnya. Bea Masuk merupakan *ad valorem tax*. Tarif yang dikenakan terhadap Bea Masuk adalah tarif dengan persentase tertentu yang ditetapkan pada harga atau nilai barang.

²⁰Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *Perpajakan Teori dan Aplikasi*, (Jakarta:PT RajaGrafindo Persada, 2005), hal.84

²¹Safri Numantu, *Pengantar Perpajakan*, (Jakarta:Granit, 2003), hal.66

²²Hamdy Hady, *Ekonomi Internasional: Buku Kesatu Teori dan Kebijakan Perdagangan Internasional*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2000), hal.65

²³Safri Numantu, *op.cit*, hal.66-67

Pengertian Bea Masuk diungkapkan agar dapat dibedakan dari pajak-pajak lain. "Bea Masuk dikenakan atas jumlah harga barang yang dimasukkan ke dalam daerah pabean berdasarkan tarif yang sudah ditentukan bagi masing-masing golongan barang."²⁴

Dalam pengklasifikasian pajak, Bea Masuk termasuk jenis pajak tidak langsung karena karakteristiknya memenuhi jenis pajak tidak langsung. Pajak langsung dan pajak tidak langsung dapat dibedakan melalui beberapa pendekatan. Pendekatan yang digunakan untuk dapat membedakan penggolongan pajak langsung dan pajak tidak langsung yaitu:

1. Pendekatan secara ekonomis

Suatu pajak disebut pajak tidak langsung apabila beban pajaknya dapat dilimpahkan (*the tax burden can be shifted*) baik seluruhnya maupun sebagian kepada pihak lain.²⁵

2. Pendekatan secara administratif atau yuridis

Jika pemungutan suatu pajak tidak mengenal periodisasi, misalnya setiap saat suatu pajak dapat dipungut, maka pajak tersebut termasuk dalam pajak tidak langsung. Selain itu pajak tidak langsung tidak mempunyai kohir, kohir pada hakekatnya adalah tembusan SKP (Surat Ketetapan Pajak) yakni berupa penatausahaan identitas Wajib Pajak, jumlah pajak yang harus dibayar, tahun pajak, tanggal pembayaran dan sebagainya.²⁶

²⁴B. Usman dan K. Subroto. *op.cit*, hal. 3

²⁵Safri Numantu, *op.cit.*, hal.59

²⁶*ibid*, hal.60

Sedangkan bila dilihat berdasarkan tujuannya, yaitu tarif proteksi dan tarif *revenue*, maka fungsi tarif Bea Masuk adalah sebagai berikut :

- a. Fungsi mengatur (*regulerend*), yaitu untuk mengatur perlindungan dan kepentingan ekonomi/industri dalam negeri.
- b. Fungsi *budgetair*, yaitu sebagai salah satu sumber penerimaan negara.
- c. Fungsi demokrasi, yaitu penetapan besarnya tarif bea masuk melalui persetujuan DPR.
- d. Fungsi pemerataan, yaitu untuk pemerataan distribusi pendapatan nasional, misalnya dengan pengenaan tarif bea masuk yang tinggi untuk barang mewah.²⁷

A.3. Fungsi Pemerintah dan Fungsi Pajak

Pada pembebasan Bea Masuk atas impor bahan baku untuk pembuatan komponen kendaraan bermotor terdapat fungsi pemerintah sekaligus fungsi pajak yang dijalankan di dalamnya.

a. Fungsi Pemerintah

Dari segi ekonomi, pemerintah berfungsi untuk mengatasi masalah-masalah yang timbul sebagai akibat dari fluktuasi perekonomian dan memperkecil atau mengatasi masalah pengangguran serta menjaga stabilitas harga. Fungsi tersebut disebut sebagai *fiscal function*. Sedangkan menurut Musgrave dan Musgrave fungsi kebijakan fiskal yang dijalankan oleh pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Fungsi Alokasi

Musgrave mendefinisikan sebagai berikut:

The provision for social goods, or the process by which total resource use is divided between private and social goods and by which the mix of social goods is chosen. This provision may be termed the allocation function of budget policy. Regulatory policies, which may also be

²⁷Hamdy Hady, *op.cit.*, hal.67

*considered a part of the allocation function, are not included here because they are not primarily a problem of budget policy.*²⁸

Fungsi alokasi pemerintah tergambar saat kondisi kegagalan pasar (*market failure*), jika pasar tidak mau memproduksi, pada saat itulah seharusnya pemerintah melakukan intervensi.

2. Fungsi Distribusi

Fungsi distribusi yang didefinisikan Musgrave sebagai berikut:

*Adjustment of the distribution of income and wealth to ensure conformance with what society considers a “fair” or “just” state of distribution...*²⁹

Melalui pemungutan pajak, negara bisa menyediakan pelayanan kesehatan yang murah dan pendidikan yang terjangkau untuk seluruh lapisan masyarakat, memberikan subsidi atas pengadaan rumah dan barang-barang kebutuhan pokok lainnya.

3. Fungsi Stabilisasi

Musgrave mendefinisikan fungsi stabilisasi sebagai berikut:

*The use of budget policy as a means of maintaining high employment, a reasonable degree of price level stability, and an appropriate rate of economic growth, with allowance for effects on trade and on the balance of payments. We refer to all these objectives as the stabilization function.*³⁰

Peranan pemungutan pajak sebagai instrumen fungsi stabilisasi pemerintah untuk mengatasi masalah pengangguran, inflasi, pertumbuhan ekonomi, suplai

²⁸ Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*, (New York:McGraw Hill Company, 1989), hal.6, dalam Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *op.cit.*, hal.4

²⁹ *ibid.*, hal.17

³⁰ *ibid.*

uang, nilai tukar dan aspek makro ekonomi lainnya (*macroeconomic problems*) yang tidak bisa diselesaikan oleh pasar secara otomatis.

4. Fungsi Regulasi

Kegagalan pasar tidak mampu menangani masalah eksternalitas dan pasar juga tidak mempunyai otoritas membatasi dampak buruk karena faktor eksternalitas seperti masalah eksekusi produksi yaitu limbah dan polusi. Masalah eksternalitas negatif instrumen pemungutan pajak dianggap lebih efisien oleh para ekonom dibanding hanya membuat regulasi.³¹ Oleh karena itu pemerintah di sini berfungsi sebagai regulator.

Berdasarkan fungsi-fungsi pemerintah yang telah dikemukakan, maka sesuai dengan fungsinya, dalam hal pemerintah mengeluarkan kebijakan pembebasan bea masuk atas impor bahan baku pembuat komponen kendaraan bermotor, maka pemerintah telah menjalankan fungsi stabilisasi. Pemerintah berperan sebagai stabilisator untuk mengatasi masalah makro ekonomi untuk pertumbuhan ekonomi. Ketika stabilisasi ekonomi terancam karena masalah global yang tidak dapat dihindari, seperti naiknya harga minyak dunia, dan masalah yang menghambat pertumbuhan industri dalam negeri pemerintah tepat menjalankan fungsinya sebagai stabilisator.

b. Fungsi Pajak

Dasar pemikiran pemungutan pajak bermula dari fungsi-fungsi yang dapat dijalankannya. Pajak memiliki dua fungsi, yaitu fungsi *budgetair* dan *regulerend* yang dapat dijelaskan sebagai berikut :

³¹Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *op.cit*, hal.3-39

1. Fungsi *Budgetair*

Fungsi pajak yang paling utama adalah untuk mengisi kas negara (*to raise government's revenue*). Fungsi ini disebut fungsi budgetair atau fungsi penerimaan (*revenue function*). Fungsi ini disebut fungsi utama karena fungsi inilah yang secara historis pertama kali timbul³². Oleh karena itu, suatu pemungutan pajak yang baik sudah seharusnya memenuhi asas *revenue productivity*.

2. Fungsi *Regulerend*

Pada kenyataannya, pajak bukan hanya berfungsi untuk mengisi kas negara. Pajak juga digunakan oleh pemerintah sebagai instrumen untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Sekali lagi, kebijakan pajak tersebut tidak lepas dari kerangka teori fungsi-fungsi ekonomi yang harus dilaksanakan oleh negara (*economic government*)³³

Pendapat lainnya membandingkan fungsi pajak sebelum dan sesudah reformasi. Pendapat tersebut menyatakan pada awal tahap reformasi perpajakan maka fungsi peningkatan penerimaan pemerintah lebih menonjol, kemudian bila telah dicapai tingkat kebutuhan minimum tabungan pemerintah barulah dapat dimanfaatkan fungsi perpajakan lainnya dalam proses pembangunan Indonesia. Dalam keadaan demikian ini, perpajakan harus dapat bertindak selaku alat untuk :

- (a) Mendorong pertumbuhan investasi swasta. Mengingat investasi swasta lebih cenderung ke arah pemakaian teknologi padat modal, maka perlu diusahakan agar perpajakan lebih berpihak kepada pemanfaatan teknologi padat karya.

³²*ibid.*, hlm.30

³³*ibid.*, hal.40-41

- (b) Mendorong pemakaian produksi dalam negeri dibandingkan dengan impor.
- (c) Membantu terciptanya pola pembagian pendapatan masyarakat Indonesia secara lebih merata.
- (d) Menciptakan tercapainya kestabilan harga.³⁴

Dalam hal kebijakan pembebasan Bea Masuk atas impor bahan baku untuk pembuatan komponen kendaraan bermotor fungsi yang lebih utama adalah fungsi pajak *regulerend*, sedangkan fungsi *budgetair* menjadi pertimbangan berikutnya setelah fungsi *regulerend* tercapai. Dalam hal ini pemerintah kehilangan potensi penerimaan bea masuk karena bea masuk yang dibebaskan, sementara pajak digunakan untuk mencapai tujuan dari pemberian insentif tersebut. Dalam proses pembangunan Indonesia maka dalam kebijakan ini pajak sebagai alat untuk mendorong pemakaian produksi dalam negeri dibandingkan dengan impor.

A.4. Kebijakan Publik

a. Pengertian Kebijakan Publik

Beberapa pakar mengungkapkan pendapat mereka tentang kebijakan publik. Literatur mengenai kebijakan publik telah banyak menyajikan berbagai definisi kebijakan publik, baik dalam arti luas maupun sempit.

Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda.³⁵ Lasswell mendefinisikan sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu nilai-nilai tertentu, dan

³⁴Hendra Esmara, "Reformasi dan Sistem Perpajakan", *Strategi Perpajakan Mendukung Pembangunan, Himpunan pemikiran dari seminar dan diskusi PWI*, ed. Yozar Anwar (Jakarta:Persatuan Wartawan Indonesia-Yayasan Bina Pembangunan, 1989), hal.60

³⁵Riant Nugroho Dwijowijoto. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. (Jakarta:PT Elex Media Komputindo, 2003), hal.3

praktek-praktek tertentu.³⁶ Sedangkan Friedrich mendefinisikannya sebagai berikut:

Serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu.³⁷

Easton melukiskannya sebagai pengaruh (*impact*) dari aktivitas pemerintah.³⁸

Pakar kebijakan publik Indonesia merumuskan definisi yang sederhana, bahwa kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan oleh pemerintah.³⁹

Dye yang dikutip Young dan Quinn memberikan definisi kebijakan publik secara luas, yakni sebagai "*whatever governments choose to do or not to do*". Sementara itu, Anderson yang juga dikutip oleh Young dan Quinn, menyampaikan definisi kebijakan publik yang relatif lebih spesifik, yaitu sebagai "*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*". Untuk memahami berbagai definisi kebijakan publik, terdapat beberapa konsep yang termuat dalam kebijakan publik seperti yang dijabarkan oleh Young dan Quinn :

- Tindakan pemerintah yang berwenang. Kebijakan publik adalah tindakan yang dibuat dan diimplementasikan oleh badan pemerintah yang memiliki kewenangan hukum, politis, dan finansial untuk melakukannya.
- Sebuah reaksi terhadap kebutuhan dan masalah dunia nyata. Kebijakan publik berupaya merespon masalah atau kebutuhan kongkrit yang berkembang di masyarakat.
- Seperangkat tindakan yang berorientasi pada tujuan. Kebijakan publik biasanya bukanlah sebuah keputusan tunggal, melainkan terdiri dari

³⁶*ibid.*, hal.4

³⁷ *ibid.*

³⁸*ibid.*

³⁹*ibid.*

beberapa pilihan tindakan atau strategi yang dibuat untuk mencapai tujuan tertentu demi kepentingan orang banyak.

- Sebuah keputusan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Kebijakan publik pada umumnya merupakan tindakan kolektif untuk memecahkan masalah sosial. Namun, kebijakan publik bisa juga dirumuskan berdasarkan keyakinan bahwa masalah sosial akan dapat dipecahkan oleh kerangka kebijakan yang sudah ada dan karenanya tidak memerlukan tindakan tertentu.
- Sebuah justifikasi yang dibuat oleh seorang atau beberapa orang aktor. Kebijakan publik berisis sebuah pernyataan atau justifikasi terhadap langkah-langkah atau rencana tindakan yang telah dirumuskan, bukan sebuah maksud atau janji yang belum dirumuskan. Keputusan yang telah dirumuskan dalam kebijakan publik bisa dibuat oleh sebuah badan pemerintah, maupun oleh beberapa perwakilan lembaga pemerintah.⁴⁰

b. Analisis Kebijakan

Dalam arti luas analisis kebijakan adalah suatu bentuk riset terapan yang dilakukan untuk memperoleh pengertian tentang masalah-masalah sosioteknis yang lebih dalam dan untuk menghasilkan pemecahan-pemecahan yang lebih baik.⁴¹ Tujuan analisis untuk keputusan publik adalah untuk membantu para pengambil kebijakan publik untuk memecahkan masalah-masalah yang mereka hadapi.⁴² Dalam analisis kebijakan, prosedur analisis kebijakan untuk menggambarkan keterkaitan metode-metode dan teknik-teknik analisis kebijakan:

- (1) *peliputan* (deskripsi) yang memungkinkan kita menghasilkan informasi mengenai sebab dan akibat kebijaksanaan di masa lalu;
- (2) *peramalan* (prediksi), memungkinkan kita menghasilkan informasi mengenai akibat kebijaksanaan di masa datang.
- (3) *evaluasi* (evaluasi) adalah pembuatan informasi mengenai nilai atau harga dari kebijaksanaan di masa lalu dan di masa datang.
- (4) *rekomendasi* (preskripsi) memungkinkan kita menghasilkan informasi mengenai kemungkinan bahwa arah tindakan di masa datang akan menimbulkan akibat-akibat yang bernilai. Dalam hubungannya, dua metode yang tidak dapat dihubungkan secara langsung dengan

⁴⁰Edi Suharto, *Analisis Kebijakan Publik panduan Praktis Mengkaji Masalah dan Kebijakan Sosial*. (Bandung:Alfabeta, 2005), hal. 44-45

⁴¹Moekijat, *Analisis Kebijaksanaan Publik*, (Bandung:CV Mandar Maju, 1995), hal.5

⁴²*ibid.*, hal.6

prosedur analisa umum, yaitu perumusan masalah (*problem structuring*) dan penyimpulan praktis (*practical inference*).⁴³

Metode-Metode Analisa Umum	Metode-Metode Analisa Kebijakan
	PERUMUSAN MASALAH (<i>Problem Structuring</i>)
DESKRIPSI (<i>Description</i>)	PELIPUTAN (<i>Monitoring</i>)
PREDIKSI (<i>Prediction</i>)	PERAMALAN (<i>Forecasting</i>)
EVALUASI (<i>Evaluation</i>)	EVALUASI (<i>Evaluation</i>)
PRESKRIPSI (<i>Prescription</i>)	REKOMENDASI (<i>Recommendation</i>)
	PENYIMPULAN PRAKTIS (<i>Practical Inference</i>)

Gambar II.1
Modifikasi dari Metode-Metode Analisa Umum ke
Metode-Metode Analisa Kebijakan

Sumber : William N Dunn, terjemahan Muhadjir Darwis

Kajian dalam penelitian ini lebih difokuskan pada perumusan masalah, peliputan, evaluasi, dan akan menghasilkan rekomendasi. Perumusan masalah yang dianalisis adalah latar belakang kebijakan, peliputan menggambarkan implementasi kebijakan, dan evaluasi terhadap pencapaian sasaran dan tujuan, yang akhirnya menghasilkan rekomendasi.

⁴³W.N. Dunn, *Terj*, Muhadjir Darwin, *Analisis Kebijakan Publik*, (Yogyakarta:PT Hanindita Offset, 1988), hal.51

Pada metode peliputan untuk menggambarkan implementasi kebijakan, maka dapat digunakan juga analisis SWOT. Analisis SWOT adalah identifikasi berbagai faktor secara sistematis untuk merumuskan strategi perusahaan. Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan (*Strength*) dan peluang (*Opportunities*), namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan (*Weakness*) dan ancaman (*Threats*). Kedua faktor internal dan eksternal harus dipertimbangkan dalam analisis SWOT. SWOT adalah singkatan dari lingkungan *internal strength* dan *weakness* serta lingkungan eksternal *opportunities* dan *threats* yang dihadapi dunia bisnis.⁴⁴

A.5. Kebijakan Fiskal

a. Pengertian dan Tujuan Kebijakan Fiskal

Berdasarkan definisi kebijakan publik, maka kebijakan fiskal termasuk dalam pengertian kebijakan publik, dalam lingkup yang lebih khusus, karena kebijakan tersebut dikeluarkan oleh pemerintah (pihak yang memiliki otoritas publik) dalam rangka mencapai tujuan-tujuan tertentu.

Kebijakan pajak adalah kebijakan fiskal dalam arti yang sempit. Kebijakan fiskal dalam arti yang luas adalah kebijakan untuk mempengaruhi produksi masyarakat, kesempatan kerja dan inflasi, dengan menggunakan instrumen pemungutan pajak dan pengeluaran belanja negara.⁴⁵ Kebijakan fiskal dalam pengertian luas bertujuan untuk mempengaruhi jumlah total pengeluaran

⁴⁴ Freddy Rangkuti. *Analisis SWOT Teknik Membedah Kasus Bisnis.* (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama. 1999), hal. 18-19

⁴⁵R. Mansury, *Kebijakan Fiskal.*(Jakarta:Yayasan Pengembangan dan Penyebaran Pengetahuan Perpajakan(YP4), 1999) hal. 1

masyarakat, pertumbuhan ekonomi dan jumlah seluruh produksi masyarakat, banyaknya kesempatan kerja dan pengangguran, tingkat harga umum dan inflasi.⁴⁶

Sementara itu, pengertian kebijakan fiskal dalam arti sempit adalah kebijakan yang berhubungan dengan penentuan apa yang akan dijadikan sebagai *tax base*, siapa-siapa yang dikenakan pajak, siapa-siapa yang dikecualikan, apa-apa yang akan dijadikan sebagai objek pajak-apa-apa saja yang dikecualikan, bagaimana menentukan besarnya pajak yang terutang dan bagaimana menentukan prosedur pelaksanaan kewajiban pajak terutang.⁴⁷

Tujuan kebijakan perpajakan adalah sama dengan kebijakan publik pada umumnya, yaitu mempunyai tujuan pokok :

- peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran
- distribusi penghasilan yang lebih adil
- stabilitas⁴⁸

Dengan demikian, berdasarkan definisi tersebut, maka kebijakan pembebasan bea masuk atas impor bahan baku komponen kendaraan bermotor merupakan contoh kebijakan fiskal dalam arti luas. Selain itu, kebijakan ini juga sejalan dengan fungsi pemerintah atau fungsi negara dengan menggunakan instrumen pajak yang diharapkan dapat mencapai tujuan pokoknya.

b. Kebijakan *Tax Cut*

Pada dasarnya, *tax cut* merupakan tindakan pemerintah untuk menurunkan beban pajak.⁴⁹ Oleh karena itu, pembebasan Bea Masuk merupakan kebijakan *tax*

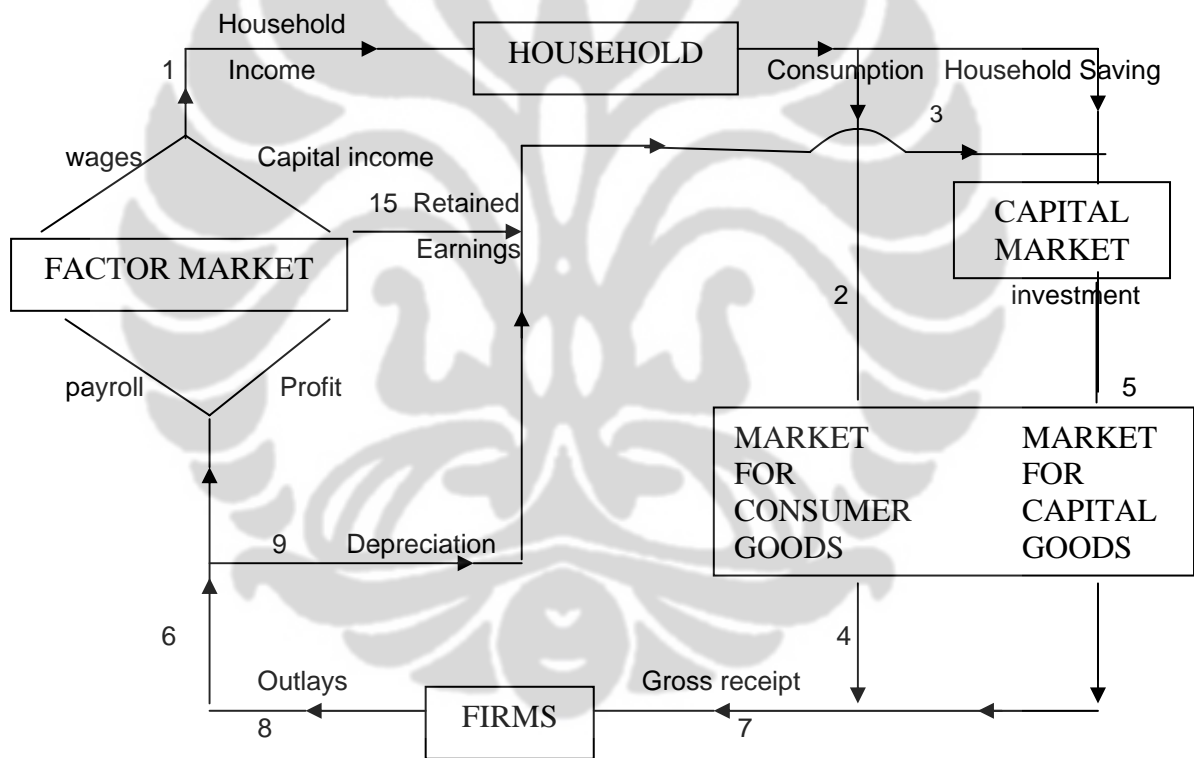
⁴⁶*ibid.*

⁴⁷Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *op.cit.* hal.93.

⁴⁸R. Mansury. *op.cit.* hal.5

cut karena beban Bea Masuk yang harus dikeluarkan importir akan hilang karena dibebaskan.

Kebijakan *tax cut*-secara teoritis-dalam jangka panjang tidak akan menurunkan penerimaan negara secara *aggregate*, bahkan sebaliknya akan meningkatkan penerimaan negara dari jenis-jenis pajak lainnya. Hal ini bisa dianalisis dengan menggunakan *points of tax impact in circular flow* yang dikemukakan oleh Richard A. Musgrave dan Peggy B. Musgrave (Gambar II.2).



Gambar II.2
*Points of Tax Impact in Circular Flow*⁵⁰

Sumber : Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *op.cit.* hal.25

⁴⁹ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *op.cit.*, hal.26

⁵⁰ Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *op.cit.* hal.25

Fasilitas pembebasan Bea Masuk termasuk kebijakan *tax cut*, dimana Bea Masuk yang seharusnya dibayar saat impor pentarifaannya menjadi 0%. Oleh karena itu beban pajak yang ditanggung oleh importir akan berkurang atau hilang karena tidak ada Bea Masuk yang harus dibayarnya. Terlebih lagi Bea Masuk merupakan salah satu komponen pembentuk biaya, maka fasilitas Bea Masuk dalam penelitian ini dapat dianalisis melalui kebijakan *tax-cut*.

A.6. Kebijakan Perdagangan Internasional

Dilihat dari ruang lingkupnya, maka kebijakan pemerintah yang termasuk dalam lingkup perdagangan lintas negara merupakan kebijakan perdagangan internasional.

Kebijakan perdagangan internasional di bidang impor diartikan sebagai berbagai tindakan dan peraturan yang dikeluarkan pemerintah, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang akan mempengaruhi struktur, komposisi, dan kelancaran usaha untuk melindungi/mendorong pertumbuhan industri dalam negeri dan penghematan devisa.⁵¹

Tujuan Kebijakan *Tariff* :

Strategi pembangunan, khususnya pembangunan industrialisasi di negara-negara yang sedang berkembang, pada umumnya diarahkan pada ISI (*Import Substitution Industrialization*). Dalam kebijakan industrialisasi yang berorientasi pada pengembangan industri-industri yang menggantikan barang-barang impor, *tariff* digunakan untuk melindungi industri-industri dalam negeri yang baru atau akan tumbuh dengan “proteksi edukatif”, dengan tujuan agar industri tersebut

⁵¹ Hamdy Hadi, *op.cit.*, hal.65

dapat bersaing-terutama di pasar domestik. Hal ini disebut dengan *infant industry argument*.⁵²

Dari pengertian dan tujuan kebijakan perdagangan internasional, termasuk fasilitas pembebasan bea masuk, jelas bahwa sasarannya adalah industri dalam negeri, yang diharapkan mampu bersaing dan mendorong pertumbuhannya.

Aliran merkantilisme berpendapat bahwa penekanan perdagangan internasional terletak pada kesempatan memperoleh surplus penerimaan dalam neraca transaksi berjalan (*current account*). Itulah sebabnya kegiatan ekspor merupakan lokomotif utama melalui peningkatan industri dalam negeri, untuk memenuhi kebutuhan impor, sedangkan impor tersebut merupakan saingan yang dapat menurunkan permintaan terhadap produk-produk industri lokal yang dihasilkan di dalam negeri. Oleh karena itu merkantilisme meletakkan pemikiran bahwa kegiatan produksi dalam negeri dan ekspor harus digenjut melalui rangsangan subsidi dan fasilitas dari pemerintah.⁵³

Rangsangan subsidi dan fasilitas dari pemerintah diperlukan untuk mencapai tujuan kebijakan perdagangan internasional tersebut. Dengan adanya fasilitas dari pemerintah sebagai kebijakan perdagangan internasional industri dalam negeri diharapkan mampu meningkatkan daya saing produknya, baik di pasar domestik maupun pasar luar negeri.

Suatu komoditi atau produk dikatakan mempunyai “daya saing” dalam pasaran internasional bila mempunyai minimal 3 (tiga) keunggulan :

1. Biaya Produksi yang berkeunggulan-komparatif (efisien).
2. Mutu, desain dan waktu penyerahan sesuai selera konsumen.
3. Berkemampuan mengkompensasi disparitas-ekspor dengan keunggulan (*profit*) dari pasaran dalam negeri (*Domestic Market-shares*).⁵⁴

Fasilitas pembebasan Bea Masuk dalam penelitian ini diharapkan mampu meningkatkan daya saing dari segi keunggulan biaya produksi, yaitu bahan baku.

⁵² Haula Rosdiana dan Rasin Tarigan, *op.cit.* hal.85

⁵³ Hendra Halwani dan Prijono Tjiptoherijanto. *Perdagangan Internasional Pendekatan Ekonomi dan Makro*. (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1993), hal.10

⁵⁴ Amir MS, *op.cit.*, hal.77-78

A.7. Definisi, Jenis dan Tujuan Insentif Pajak

UNCTAD mendefinisikan insentif pajak sebagai “...any incentives that reduce the tax burden of enterprises in order to induce them to invest in particular projects or sector”.⁵⁵ Sedangkan definisi lain dari Fletcher menyatakan “...any tax provision granted to a qualified investment project that represents a favorable deviation from the provisions applicable to investment projects in general”. Insentif pajak diberikan untuk meningkatkan tingkat pengembalian suatu proyek atau untuk mengurangi biaya-biaya dan resiko proyek itu.⁵⁶ Zee *et.al.* membagi definisi insentif pajak sebagai berikut :

In statutory terms, it would be a special tax provision granted to qualified investment projects (however determined) that represents a statutorily favorable deviation from a corresponding provision applicable to investment projects in general (i.e. projects that receive no special tax provision).

*In effective terms, a tax incentives would be a special tax provision granted to qualified investment projects that has the effect of lowering the effective tax burden-measured in some way-on those projects, relative to the effective tax burden that would be borne by investors in the absence of the special tax provision.*⁵⁷

Insentif terdiri dari beberapa jenis yaitu berdasarkan keuntungan, modal investasi, tenaga kerja, penjualan, pertambahan nilai, biaya lainnya, impor, dan ekspor. Dalam penelitian ini, jenis insentif pajak yang relevan adalah berdasarkan impor. Jenis insentif pajak berdasarkan impor jenisnya terdiri dari pembebasan

⁵⁵ UNCTAD, “Tax Incentives and Foreign Direct Investment:A Global Survey”,2000, dalam Kristian Agung Prasetyo, “Benarkah Pemberian Insentif Pajak Dapat Meningkatkan Investasi Asing di Indonesia?”, InsideTax Edisi 06, April 2008, hal.10

⁵⁶ K Fletcher, “Tax Incentives in Cambodia, Lao PDR, and Vietnam”, dalam *ibid.*

⁵⁷ H.H. Zee, J.G.Stotsky dan E. Ley, *Tax Incentives For Business Investment: A Primer for policy makers in developing countries*, (Washington DC:IMF,2002), dalam Alex Easson, *Tax Incentives for Foreign Direct Investment*, (New York:Kluwer Tax International, 2004), hal.2-3

Bea Masuk atas barang-barang modal, peralatan, dan bahan mentah, atau komponen produksi lainnya.⁵⁸

Di masa lampau, sebelum diasakannya *Tax Reform*, pajak-pajak digunakan sebagai insentif/perangsang untuk mencapai tujuan tertentu antara lain:

- a. Untuk menarik modal asing maupun modal domestik supaya digunakan untuk investasi dalam bidang-bidang yang diprioritaskan oleh pemerintah untuk tujuan pembangunan.
- b. Untuk mengembangkan pasar modal
- c. Untuk mengembangkan penggunaan jasa akuntan publik
- d. Untuk meningkatkan penggunaan bentuk koperasi sebagai badan usaha.⁵⁹

Muhana mengungkapkan selain insentif untuk investor luar negeri, insentif pajak yang ditawarkan di dalam negara berkembang dimasukkan dalam kategori insentif pajak. Salah satu kategorinya adalah *Blanket Incentives*. Bentuk spesifik yang termasuk dalam *blanket incentives* antara lain : 1) *Tax Holidays*, 2) *Exemption from Import and Excise Duties*, 3) *Exemption from Withholding taxes*. Pembebasan bea masuk termasuk dalam bentuk kedua berupa pengecualian dari impor dan cukai yang diberikan seluruhnya atau sebagian. Pembebasan bea masuk menjadi penting karena dapat mengurangi biaya input modal dalam aktivitas industrial, seperti diungkapkan berikut:

*Customs exemptions can be very important because they reduce the capital outlay required to set up and run an enterprise by bringing down the cost of imported capital inputs.*⁶⁰

Fasilitas pembebasan Bea Masuk akan mengurangi biaya dalam proses input suatu industri karena salah satu komponen pembentuk biaya tidak diperhitungkan.

⁵⁸ *ibid.*

⁵⁹ Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan 1, Edisi Revisi.* (Bandung: Eresco, 1999), hal.49

⁶⁰ Kibuta Ongwa Muhana, *The Taxation of Income from Foreign Investment, a Tax Study of Some Developing Countries.* (Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991), hal.58-59

A.8. Fasilitas Kepabeanan Pembebasan Bea Masuk

Bea Masuk diatur berdasarkan UU No. 10 tahun 1995 jo. UU No. 17 tahun 2006 tentang Kepabeanan karena meliputi kewajiban pabean (*custom formality*) yang harus dilaksanakan dalam penyelesaian ekspor-impor, dimana kewajiban ini penyelesaiannya harus diawasi di dalam Kawasan Pabean yang berlaku di seluruh daerah pabean Indonesia. Apabila kewajiban ini sudah diselesaikan dengan baik, maka pengguna jasa kepabeanan akan mendapatkan kemudahan-kemudahan dalam mengurus Bea Masuk (*custom facility*).

Bea Masuk termasuk dalam lingkup pajak tidak langsung dan merupakan objek pajak yang digunakan pemerintah sebagai sarana untuk memperoleh hak-hak di bidang keuangan. Peranan Bea Masuk dalam pendapatan negara memang relatif kecil jika dibandingkan dengan peranan pajak. Namun fungsi fiskal dari bea masuk masih dapat diharapkan untuk menarik penanaman modal agar berinvestasi di negara kita, selain kemudahan kelancaran arus barang, juga yang menuntut pemberian fasilitas dan insentif perpajakan. Pembebasan bea masuk, bisa dikenakan tarif 0 (nol) persen. Demikian juga dalam rangka kerja sama negara-negara ASEAN, yang mengharuskan adanya keseragaman tarif atas dasar resiprokal.⁶¹

Fasilitas impor pengertiannya adalah:

Suatu kemudahan atau fasilitas yang diberikan pemerintah kepada importir dalam hal ini pemerintah Cq. Departemen Keuangan memberikan fasilitas atau kemudahan kepada importir yang memenuhi ketentuan melalui instansi yang berwenang.⁶²

⁶¹ Ali Purwito M., *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi, op.cit.*, hal.258-259

⁶² Syarif Arbi, *Teori Impor Petunjuk Praktis Perdagangan Luar Negeri*, Edisi 2003-2004. (Yogyakarta:BPFE, 2003), hal.122

Pembebasan Bea Masuk merupakan salah satu dari fasilitas yang dapat diberikan pemerintah dalam lingkup kepabeanan. Fasilitas Kepabeanan terdiri dari 3 (tiga) jenis, yaitu:

1. Tidak Dipungut Bea Masuk.

Secara universal, pabean bertugas untuk memungut bea masuk atas barang-barang yang dimasukkan dan berlaku sejak memasuki dalam Daerah Pabean. Dikecualikan dalam hal ini, jika barang-barang tersebut tidak diimpor untuk dipakai, maka pungutan bea masuk tidak dikenakan terhadapnya. Adapun pertimbangan tidak dipungut adalah, bahwa barang tersebut akan diangkut lanjut ke pelabuhan lain, baik di dalam ataupun di luar daerah pabean.⁶³

2. Pembebasan dan Keringanan Bea Masuk.

Pengertian pembebasan bea masuk diartikan sebagai bea masuk yang seharusnya dibayar pentarifannya menjadi 0% (nol persen), dan bukan berarti tidak dipungut bea masuk atas pemasukan barang impor yang berasal dari luar Daerah Pabean, yang dimasukkan untuk dipakai.⁶⁴ Keringanan merupakan pengurangan sebagian pembayaran atas bea masuk yang diwajibkan, bentuk pembebasan yang diberikan adalah pembebasan relatif.

3. Pengembalian Bea Masuk.

Pengembalian bea masuk dapat disebabkan oleh beberapa alasan dan pertimbangan, baik dari pengguna jasa kepabeanan, dari pejabat Bea dan Cukai maupun karena adanya keputusan pengasilan.⁶⁵

⁶³ Ali Purwito M. *op.cit.*, hal.258

⁶⁴ *ibid.*, hal.259

⁶⁵ *ibid.*, hal.262

Bentuk pembebasan Bea Masuk, yaitu pembebasan mutlak dan pembebasan relatif, merupakan pembebasan Bea Masuk menurut tujuannya.⁶⁶

1. Pembebasan mutlak,

Diartikan sebagai pembebasan secara keseluruhan atas Bea Masuk yang dipungut sehingga menjadi nol persen, dengan persyaratan seperti ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang ada.

2. Pembebasan relatif,

Yaitu suatu bentuk pembebasan Bea Masuk dalam arti bahwa pembebasan yang diberikan pemerintah didasarkan atas beberapa persyaratan tertentu; Keringanan merupakan pengurangan sebagian pembayaran atas Bea Masuk yang diwajibkan.⁶⁷

Dari dua bentuk pembebasan Bea Masuk maka pembebasan Bea Masuk atas impor bahan baku untuk pembuatan komponen kendaraan bermotor dalam PMK No.34/PMK.011/2007 termasuk dalam bentuk pembebasan relatif. Pembebasan relatif karena sifatnya yang nasional untuk sektor tertentu dan karena didasarkan persyaratan tertentu.

Pembebasan Bea Masuk merupakan fasilitas kepabeanan untuk impor. Fenomena persaingan global yang semakin ketat dan perubahan lingkungan strategis menyebabkan institusi kepabeanan dituntut mampu menjadi fasilitator yang baik terhadap peningkatan daya saing industri dalam negeri. Caranya melalui pemberian berbagai fasilitas dan kemudahan kepada dunia usaha yang kondusif sehingga mampu mendorong pertumbuhan industri dalam negeri yang pada akhirnya akan mampu meningkatkan daya saing perekonomian nasional.⁶⁸

⁶⁶ Hamdani, *Seluk Beluk Perdagangan Ekspor Impor*, (Jakarta: Bushindo, 2007), hal.391

⁶⁷ Ali Purwito, *op.cit.*, hal.259

⁶⁸ Ali Purwito M., *Kepabeanan dan Cikai, Pajak atas Lalu Lintas Barang*, (Jakarta: UI Press, 2008). hal.146-147

A.9. Perkembangan Industri Nasional

Industrialisasi merupakan bagian dalam proses pembangunan pada negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Awal penerapan strategi industrialisasi sebagai bagian dari kebijaksanaan ekonomi menimbulkan prioritas pengembangan *import substitution industries* atau substitusi impor. Dasar pemikiran *import substitution industries* :

- (a) Pengembangan *import substitution industries* akan membuahkan hasil yang cepat oleh karena ini memungkinkan usahawan-usahawan dalam negeri dapat segera menggarap pasaran dalam negeri yang sudah ada.
- (b) *Import substitution* menimbulkan penghematan devisa dan bersamaan dengan itu memperbesar nilai tambah di dalam negeri.⁶⁹

Pengembangan industri substitusi impor dijalankan dengan pemberian fasilitas-fasilitas fiskal dan juga perlindungan tariff. Perlindungan tariff dalam bentuk bea masuk yang tinggi terhadap barang sejenis dari luar negeri menjadi subsidi terselubung terhadap produksi industri dalam negeri, dalam hal ini yang disubsidi bukan konsumen. Kemudian mengakibatkan industri dalam negeri memperoleh *cost advantage* dibandingkan dengan produksi luar negeri karena barang modal dan bahan mentah banyak berasal dari impor.⁷⁰

Sejak masa pemerintahan orde baru, perkembangan industri dalam negeri selanjutnya setelah *import substitution industries* yang mengandalkan pertumbuhan industri dengan mengandalkan permintaan domestik (*inward industry strategy*) dialihkan kepada pengembangan industri yang berorientasi ekspor (*outward industry strategies*). Artinya industri dalam negeri bukan hanya

⁶⁹ Sritua Arief, *Indonesia: Pertumbuhan Ekonomi, Disparitas Pendapatan dan Kemiskinan Massal*. (Jakarta:Lembaga Studi Pembangunan, 1978), hal.7

⁷⁰ *ibid*

memiliki daya saing pada pasar dalam negeri untuk menggantikan impor, tapi orientasi industri dalam negeri lebih berorientasi kepada pasar luar negeri dengan mengekspor hasil produksi.

Secara teoritis, pertumbuhan output industri disebabkan oleh suatu kombinasi antara sejumlah faktor yang dapat digolongkan ke dalam dua kelompok, yakni faktor-faktor dari sisi suplai (produksi) seperti tenaga kerja, modal dalam pengertian dana atau barang modal, teknologi, energi, bahan baku, infrastruktur, kewirausahaan, dan banyak lagi. Sedangkan dari sisi permintaan adalah permintaan domestik berupa konsumsi rumah tangga dan pemerintah, investasi swasta atau konsumsi pengusaha untuk keperluan produksi disebut juga perdagangan antar perusahaan dan permintaan luar negeri neto yakni ekspor impor.⁷¹ Strategi industrialisasi untuk mendukung perekonomian negara dilakukan dengan cara mendorong perkembangan dan pertumbuhan industri. Orientasi pasar luar negeri atau ekspor serta pertumbuhan industri yang maksimal akan mampu mencapai perekonomian negara yang memadai.

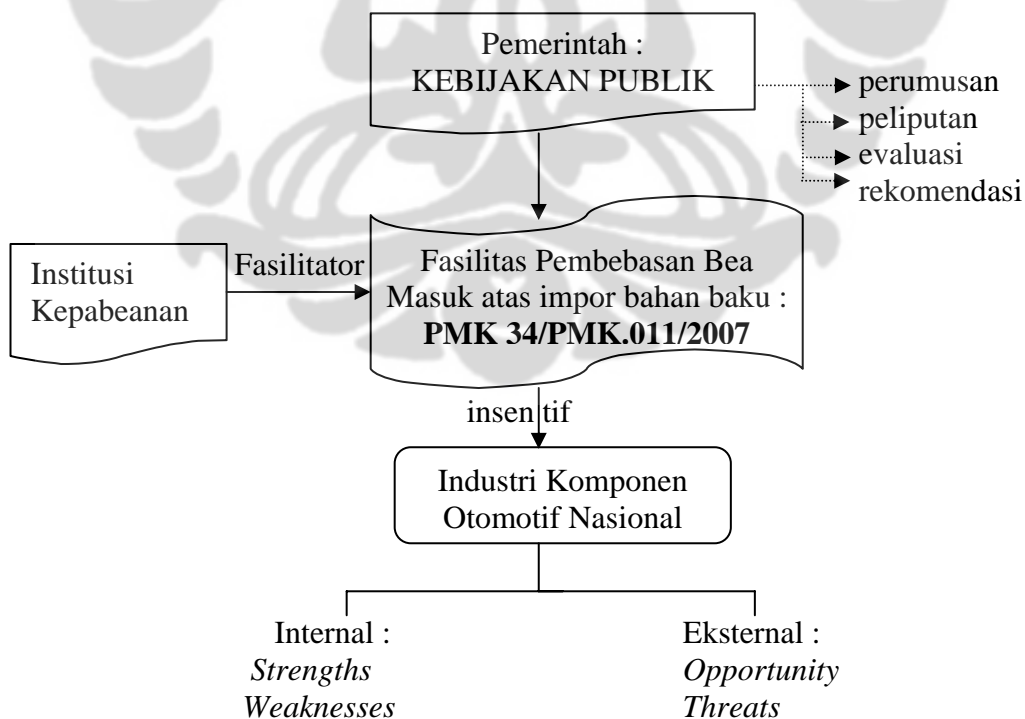
B. Kerangka Pemikiran

Fasilitas pembebasan Bea Masuk yang diberikan oleh pemerintah melalui PMK Nomor 34/PMK.011/2007 merupakan suatu kebijakan publik. Pemerintah membuat kebijakan publik dengan memberikan insentif kepada industri komponen otomotif nasional. Tujuan insentif tersebut adalah untuk mendorong pengembangan dan pertumbuhan industri tersebut.

⁷¹ Tulus Tambunan, *op.cit.*, hal.59-60

Friedrik mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang diusulkan seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, dengan ancaman dan peluang yang ada, di mana kebijakan yang diusulkan tersebut ditujukan untuk memanfaatkan potensi sekaligus mengatasi hambatan yang ada dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Oleh karena itu penelitian mengenai fasilitas pembebasan Bea Masuk ini dapat menggunakan analisis kebijakan publik serta mencakup analisis SWOT. Dalam penelitian ini lebih difokuskan pada perumusan masalah, peliputan, evaluasi, dan akan menghasilkan rekomendasi. Sedangkan analisis SWOT digunakan dalam lingkungan industri dalam negeri dimana terdapat faktor internal *strengths* (kekuatan) dan *weaknesses* (kelemahan), serta faktor internal *opportunity* (peluang) dan *threats* (ancaman).

Gambar II.3
Bagan Alur Pikir



Sumber : Diolah Peneliti

C. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan keseluruhan proses berpikir yang dimulai dari menemukan permasalahan, kemudian peneliti menjabarkannya dalam suatu kerangka tertentu, serta mengumpulkan data bagi pengujian empiris untuk mendapatkan penjelasan dalam penarikan kesimpulan atas gejala sosial yang diteliti.⁷² Metode Penelitian ini membahas konsep teoritik dari berbagai metode penelitian, melihat bagaimana kelebihan dan kelemahannya. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, dimana peneliti mengumpulkan data dengan wawancara mendalam untuk mengetahui permasalahan yang terjadi atas fenomena pembebasan bea masuk.⁷³

C.1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang akan digunakan merupakan pendekatan kualitatif.

Penelitian kualitatif didefinisikan sebagai sebuah proses penyelidikan untuk memahami masalah sosial atau masalah manusia, berdasarkan pada penciptaan gambaran holistik lengkap yang dibentuk dengan kata-kata, melaporkan pandangan informan secara terperinci, dan disusun dalam sebuah latar alamiah.⁷⁴

Creswell mendefinisikan penelitian kualitatif sebagai:

*“an inquiry process of understanding a social or human problem, based on building a complex, holistic picture, formed with words, reporting detailed views of informants and conducted in a natural setting”*⁷⁵

⁷² Iqbal Hasan, *Pokok-Pokok Materi Metodologi Penelitian dan Aplikasinya*, (Jakarta:Ghalia Ind, 2002), hal.21

⁷³ Manasse Malo dan Sri Trisnoningtyas, *Metode Penelitian Masyarakat*, Pusat Antara Universitas Ilmu-Ilmu Sosial, Universitas Indonesia, hal.25

⁷⁴ John W. Creswell, *Terj.KIK-UI. Desain Penelitian Pendekatan Kualitatif dan Kuantitatif*, (Jakarta:KIK Press, 2002), hal.1

⁷⁵ John W Creswell, *Research Design :Qualitative and Quantitative Approach*, (London:Sage Publication Inc, 1994), hal.1-2

Penelitian kualitatif disebut pemahaman mendalam karena mempertanyakan makna suatu objek secara mendalam dan tuntas.⁷⁶ Pendekatan kualitatif digunakan dalam penelitian ini karena dilihat dari asumsi dasar hakekat dasar ilmu pengetahuan (epistemologi) bahwa penelitian ini bersifat idiografik atau secara holistik menyeluruh dan karena pada dasarnya ‘pajak’ merupakan bahasan yang khas sebagai fenomena sosial yang terjadi. Selain itu dari asumsi dasar tujuan penelitian (aksiologi) adalah menemukan arti pemahaman mengenai kebijakan pembebasan Bea Masuk.

C.2. Jenis Penelitian

a. Jenis penelitian berdasarkan tujuan penelitian

Penelitian ini bermaksud menggambarkan realitas objek yang diteliti, kemudian dianalisis berdasarkan pada pendekatan keilmuan tertentu. Dengan demikian jenis penelitian menurut tujuannya termasuk “deskriptif”.

Menurut Faisal, penelitian deskriptif adalah penelitian yang ditujukan untuk eksplorasi dan klarifikasi mengenai suatu fenomena atau kenyataan sosial dengan jalan mendeskriptifkan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah dan unit yang diteliti.⁷⁷ Sedangkan menurut Kountur, penelitian deskriptif (*descriptive research*) adalah jenis penelitian yang memberikan gambaran atau uraian atas suatu keadaan sejelas mungkin tanpa ada perlakuan

⁷⁶ Prasetya Irawan, *Penelitian Kualitatif dan Kuantitatif Untuk Ilmu-Ilmu Sosial*, (Depok: FISIP UI, 2006), hal.4

⁷⁷ Sanafiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1999), hal.20

terhadap obyek yang diteliti.⁷⁸ Pada tahap pertama, penulis mencoba menggambarkan kebijakan pemerintah dalam mendorong industri komponen otomotif. Oleh karena itu jenis penelitian yang digunakan berdasarkan tujuan penelitiannya adalah penelitian deskriptif.

Pada tahap selanjutnya, penulis menggambarkan dan menganalisis perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan pembebasan bea masuk atas impor bahan baku untuk pembuatan komponen kendaraan bermotor tersebut.

b. Jenis penelitian berdasarkan manfaat penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berdasarkan manfaat adalah penelitian murni (*pure research*) karena sesuai karakteristik penelitian murni, yaitu :

*Research problems and subjects are selected with a great idea of freedom. Research is judged by absolute norm of scientific rigor and the highest standards of scholarship are sought. The driving goal is to contribute to basic, theoretical knowledge.*⁷⁹

Penelitian ini dalam rangka orientasi akademis karena diharapkan dapat membantu proses analisis atas pembebasan Bea Basuk pada setiap pihak yang berhubungan dengan bidang perpajakan, kepabeanan dan lebih luas lagi melingkupi perekonomian di Indonesia.

C.3. Metode dan Strategi Penelitian

Pengumpulan data dalam skripsi ini dilakukan dengan dua cara sebagai berikut :

⁷⁸ Ronny Kountur, *Metode Penelitian untuk Penulisan Skripsi dan Tesis*, (Jakarta:PPM, 2004), hal.105

⁷⁹ John W. Creswell, *op.cit.*, hal.3

a. Studi Literatur

Dalam studi literatur, penulis mengumpulkan data-data kepustakaan dari beberapa media massa, buku-buku, jurnal, peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kebijakan pembebasan bea masuk atas impor bahan baku untuk pembuatan komponen kendaraan bermotor. Data yang diperoleh merupakan data sekunder yang relevan dengan penelitian.

b. Studi Lapangan

Studi lapangan merupakan pelengkap studi kepustakaan dengan melakukan wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara dengan beberapa pihak terkait. Metode wawancara adalah sebuah cara yang dapat dipergunakan seseorang untuk tujuan suatu tugas tertentu, dengan berusaha mendapatkan keterangan atau pendirian secara lisan dari seorang responden.⁸⁰ Wawancara ini menggunakan pedoman wawancara yang memuat hal-hal yang ingin diketahui dan dapat dikembangkan untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh.

Data yang diperoleh dari wawancara tersebut merupakan data primer yang akan dioleh sesuai kebutuhan penelitian. Data tersebut akan dinyatakan dalam bentuk tulisan deskriptif yang menggambarkan bagaimana fasilitas pembebasan bea masuk atas impor bahan baku yang ditujukan kepada industri komponen kendaraan bermotor.

⁸⁰ Koentjaraningrat, *Metode-metode Penelitian Masyarakat*, Edisi Ketiga, (Jakarta:PT Gramedia Pustaka Utama,1993), hal.129

C.4. Hipotesis Kerja

Hipotesis kerja menurut peneliti adalah bahwa:

1. Pemerintah memiliki pertimbangan-pertimbangan tertentu sebagai hal-hal yang melatarbelakangi perumusan kebijakan pembebasan Bea Masuk atas impor bahan baku untuk pembuatan komponen kendaraan bermotor.
2. Dalam implementasi fasilitas pembebasan Bea Masuk atas impor bahan baku komponen kendaraan bermotor terdapat faktor-faktor yang menjadi penunjang dan penghambatnya.
3. Pemerintah mengeluarkan kebijakan Peraturan Menteri Keuangan No.34/PMK.011/2007 tentang pembebasan Bea Masuk atas impor bahan baku untuk pembuatan komponen kendaraan bermotor memiliki sasaran dan tujuan yang ingin dicapai.

C.5. Informan

Pemilihan informan (*key informan*) 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 informan is totally familiar with the culture and is in position witness significant makes a good informan.*
2. *The individual is currently involved in the field.*
3. *The person can speed 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 sense.*⁸¹

⁸¹ W.L. Neuman, *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches 5th Edition*, (Boston: Allyn and Bacon, 2003), hal.394-395

Berdasarkan kriteria tersebut di atas dan mengacu pada judul penelitian ini, maka wawancara dilakukan kepada pihak-pihak yang terkait dengan permasalahan penelitian. Di antaranya adalah pihak yang mengeluarkan kebijakan (*policy maker*) pembebasan bea masuk untuk bahan baku komponen otomotif, pihak pelaksana dan penikmat kebijakan itu sendiri.

Pihak Perumus/Pembuat Kebijakan (*policy maker*) :

- 1) T.Y. Subagio (Kasubdit Iklim Usaha Direktorat Industri Alat Transportasi Darat dan Kedirgantaraan, Direktorat Jenderal Industri Alat Transportasi dan Telematika, Departemen Perindustrian).

Wawancara dilakukan untuk mengetahui tentang industri komponen otomotif dan hal-hal yang melatarbelakangi kebijakan pemerintah, serta pemanfaatan dan evaluasi fasilitas pembebasan Bea Masuk dalam PMK No.34/PMK.011/2007.

- 2) Nasrudin Djoko Suryono (Kepala Bidang Analisis Kepabeanan dan Cukai II, Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Departemen Keuangan).

Wawancara dilakukan untuk mengetahui perumusan sampai evaluasi kebijakan dalam PMK No.34/PMK.011/2007.

- 3) Djaka Kusmartata (Kepala Sub Bidang Fasilitas Kepabeanan Bidang Analisis Kepabeanan dan Cukai, Pusat Kebijakan Pendapatan Negara, Badan Kebijakan Fiskal (BKF), Departemen Keuangan).

Wawancara dilakukan untuk mengetahui pemberian fasilitas pembebasan Bea Masuk dalam PMK No.34/PMK.011/2007.

Pihak pelaksana kebijakan yang ditunjuk pemerintah :

- 4) Titi Surti (Kepala Seksi Pembebasan Relatif III, Direktorat Fasilitas Kepabeanan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai).

Wawancara dilakukan untuk mengetahui proses pelaksanaan fasilitas pembebasan Bea Masuk dalam PMK No.34/PMK.011/2007.

- 5) Ir. Bambang Isworo, MT (*Project Manager SBU of Trade&Finance Services* PT Surveyor Indonesia).

Wawancara dilakukan untuk mengetahui peran PT Surveyor Indonesia dalam implementasi fasilitas pembebasan Bea Masuk sebagai surveyor yang ditunjuk pemerintah dan proses verifikasi yang dilakukannya.

Di lain pihak juga terdapat pihak yang menikmati fasilitas tersebut yaitu

- 6) Magda dan M. Sjaffari (Sekretariat dan *Office Manager* Gabungan Industri Alat-alat Mobil dan Motor(GIAMM)).

Wawancara dilakukan untuk mengetahui pemanfaatan dan peran fasilitas pembebasan Bea Masuk dalam PMK No.34/PMK.011/2007 yang ditujukan kepada perusahaan-perusahaan anggota GIAMM.

- 7) Noegardjito (Sekretariat Gabungan Industri Kendaraan Bermotor Indonesia (GAIKINDO)).

Wawancara dilakukan untuk mengetahui peran pembebasan Bea Masuk dalam PMK No.34/PMK.011/2007 yang ditujukan kepada industri hilir dalam rantai industri otomotif.

C.6. Proses Penelitian

Pemerintah perlu mendorong pertumbuhan industri komponen kendaraan bermotor di dalam negeri. Karena itu telah dikeluarkan kebijakan pembebasan bea masuk atas impor bahan baku untuk pembuatan komponen kendaraan bermotor. Sejak diundangkan Peraturan Menteri Keuangan No. 34/PMK.011/2007 tanggal 3 April 2007 dan akan berakhir satu tahun kemudian, perlu tinjauan terhadap perumusan, pelaksanaan, sampai evaluasi pemberian insentif yang diberikan dalam bentuk fasilitas kepabeanan tersebut.

Pelaksanaan kebijakan tersebut memerlukan kajian mendalam hal-hal yang melatarbelakangi perumusannya, faktor-faktor dalam implementasinya, serta pencapaian tujuan dan sasarannya. Oleh karena itu peneliti mencoba menganalisis kebijakan pemerintah tersebut melalui tinjauan terhadap kebijakan tersebut.

C.7. Site Penelitian

Site penelitian dari penelitian adalah lingkungan perekonomian, khususnya otoritas keuangan dan kepabeanan, dan lingkungan industri dalam negeri. Pihak otoritas perekonomian dalam hal ini adalah Depkeu dan Depperind sedangkan pihak dari lingkungan industri dalam negeri adalah industri komponen otomotif.

C.8. Keterbatasan Penelitian

Penelitian ini dimulai dan diselesaikan pada waktu yang hampir bersamaan dengan periode PMK No.34/PMK.011/2007 berakhir pada awal Mei 2008. Oleh karena itu data pendukung analisis pencapaian tujuan fasilitas ini terbatas sampai dengan diselesaikannya skripsi ini yang hanya memiliki sela waktu satu bulan.