

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Indonesia kembali mengalami siklus krisis politik 30 tahunan. Kemelut politik pada pertengahan dekade 1960-an kembali berulang menjadi krisis multidimensi yang diawali dengan adanya krisis moneter pada pertengahan 1997. Krisis moneter diawali di Thailand dengan menurunnya nilai Bath Thailand terhadap Dollar AS pada 2 Juli 1997 dari 24,7 Bath per Dollar AS menjadi 29,1 Bath per Dollar AS. Di Indonesia tanda-tanda adanya krisis terjadi pada minggu kedua Juli 1997, ketika Kurs Rupiah merosot dari Rp 2.432 per Dollar AS menjadi sekitar Rp 3.000 per Dollar AS¹

Pengaruh negatif krisis tersebut telah mempengaruhi berbagai aspek kehidupan, terutama yang bermuara pada perekonomian, yang ditandai dengan jatuhnya nilai Rupiah pada Januari 1998 ke tingkat Rp 17.000/US \$ dan perekonomian mengalami kontraksi lebih dari 15% pada tahun 1998². Melalui media masa, baik elektronik, surat kabar, dan lainnya, dapat kita ketahui bahwa evaluasi dan kajian terhadap dampak krisis telah banyak dilakukan oleh berbagai kalangan baik dari kalangan pemerintahan, akademik, dan sebagainya. Berbagai *platform* dan ide telah digulirkan yang akhirnya memunculkan istilah-istilah yang sekarang sangat populer dan sering kita dengar seperti : reformasi dan *good governance*.

Pada tahun 2003, dalam rangka menghadapi berakhirnya kerja sama dengan IMF, pemerintah menyiapkan serangkaian paket kebijakan yang dituangkan dalam Intruksi Presiden (Inpres) No.5/2003³.

¹ Bacharuddin Jusuf Habibie, Detik-Detik yang Menentukan, Jalan Panjang Indonesia Menuju Demokrasi, hal.1 dan hal.2

² Analisis CSIS, Vol.36, No.3, September 2007, hal.279

³ Instruksi Presiden Republik Indonesia Nomor: 5 Tahun 2003 Tanggal 15 September 2003 Tentang Paket Kebijakan Ekonomi Menjelang Dan Sesudah Berakhirnya Program Kerjasama Dengan International Monetary Fund

Inpres 5/2003 bertujuan untuk : (1) memelihara dan memantapkan stabilitas ekonomi makro, (2) melanjutkan restrukturisasi dan reformasi sektor keuangan, (3) meningkatkan investasi, ekspor dan penciptaan lapangan kerja. Paket kebijakan ini terdiri dari 310 rencana tindak (*action plan*)⁴ dimana salah satu aspek utamanya menyangkut bidang investasi dengan program reformasi yang dilakukan diantaranya berupa 85 paket reformasi peraturan yang terfokus pada 5 (lima) era yakni: Kebijakan Investasi, Cukai, Kebijakan Bea Masuk (BM), Pajak, Ketenagakerjaan serta UKM. Kemudian reformasi waktu prosedur pengurusan pengiriman barang menjadi 30 (tiga puluh) menit untuk jalur hijau dan 3 (tiga) hari untuk jalur merah.

Beberapa program reformasi tersebut menyentuh ruang lingkup tugas dan kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) yakni reformasi peraturan cukai, kebijakan BM dan waktu proses pengurusan dokumen impor-berupa jalur hijau dan jalur merah.

Bea dan Cukai sebagai salah satu unit instansi setingkat eselon satu di bawah Departemen Keuangan bertugas melaksanakan kewenangan di bidang kepabeanan. Menurut Undang-undang No 17 Tahun 2006 Tentang Perubahan Undang-undang No 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan pada Pasal 1 butir (1) disebutkan bahwa “Kepabeanan adalah segala sesuatu yang berhubungan dengan pengawasan atas lalu-lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean serta pemungutan bea masuk dan bea keluar”.

Pengalaman tidak menyenangkan selama krisis moneter, pengaruh arus globalisasi dan kemudahan informasi, telah menciptakan suatu struktur masyarakat yang lebih berwawasan dan kritis. Kepekaan tentang kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggan telah mendapatkan perhatian serius baik dari penyedia jasa (pemerintah dan swasta) maupun dari pengguna jasa (masyarakat atau konsumen), sehingga topik tentang pelayanan dan kepuasan pelanggan menjadi salah satu issue yang paling banyak dibicarakan, diteliti dan ditulis.

⁴ Ibid , hal.281

Kepuasan pelanggan adalah hasil penilaian pelanggan terhadap apa yang diharapkan membeli dan mengkonsumsi suatu produk. Harapan tersebut lantas dibandingkan dengan persepsinya terhadap kinerja yang diterimanya dengan mengkonsumsi produk itu. Jika harapannya lebih tinggi dari pada kinerja produk, ia akan tidak merasa puas, sebaliknya, jika harapannya sama atau lebih rendah dari pada kinerja produk ia akan merasa puas (Aritonang, 2005:2)

Reformasi di tubuh DJBC (*Customs Reform*) dimulai sejak tahun 2002, namun menurut penilaian *stakeholders* reformasi yang dijalankan tersebut dirasakan masih lamban. Tuntutan *stakeholders* terhadap kualitas layanan Bea dan Cukai lebih tinggi dari kualitas layanan Bea dan Cukai.

Bukti-bukti tersebut antara lain:

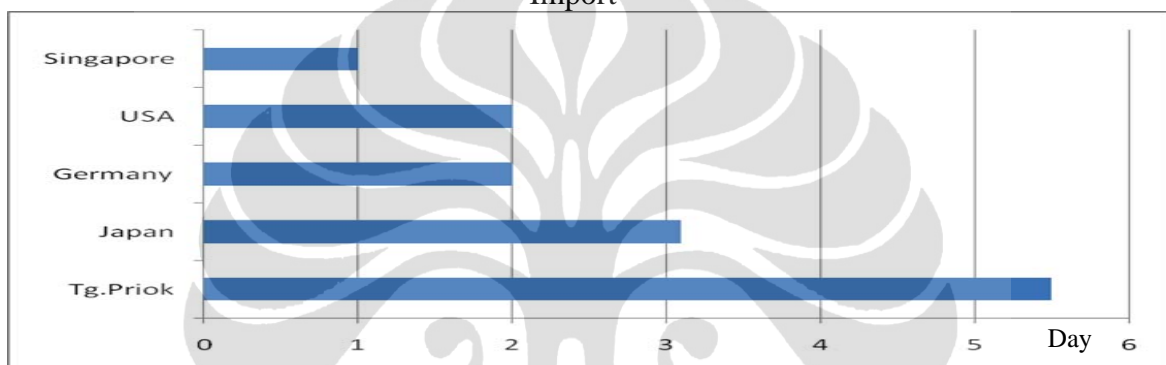
1. Survey *The Study on Trade Related System and Procedures in Republic of Indonesia* yang dilakukan oleh *Japan International Cooperation Agency (JICA)* March 2005, menyatakan antara lain :
 - *Lead Time*⁵ di Indonesia membutuhkan waktu 2 sampai 3 kali lebih lama daripada negara-negara maju dan 5.5 kali lebih lama dibandingkan dengan Singapura (Gambar 1) . Penghitungan *Lead Time* pada survei tersebut meliputi 3 tahapan waktu yakni periode sebelum penyerahan Pemberitahuan Impor Barang (PIB), periode persiapan untuk pemeriksaan barang, dan periode yang mencakup penerbitan Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB) sampai dengan barang keluar (*gate-out*). Meskipun waktu tersebut diatas berkaitan dengan kinerja instansi lain, namun demikian panjangnya waktu yang dibutuhkan untuk *import clearance* juga menunjukkan pelayanan Bea dan Cukai yang belum baik

⁵*Lead Time* adalah waktu yang dibutuhkan sejak sarana pengangkut tiba (kapal laut/pesawat terbang) sampai dengan barang keluar dari Kawasan Pabean.

- Pelaku bisnis yang terlibat dalam perdagangan internasional membutuhkan suatu administrasi Bea dan Cukai yang memberikan “pelayanan prima” (*excellent service with swift, transparent, and immediate response*), pelayanan cepat dan murah (*faster, cheaper, and better*).

Gambar 1

Comparison of Lead Time for Contaener
Import



2. Survei yang dilakukan oleh *The Centre for International Economics* (Mei 2005) terhadap efisiensi administrasi Bea dan Cukai menunjukkan bahwa Bea dan Cukai Indonesia berada pada ranking 44 dari 104 negara, dan masih berada diatas Thailand (49), Korea (54), dan Filiphina (90)⁶.
3. Survei yang dilakukan oleh *Transparency International Indonesia* (TII) pada tahun 2004 tentang persepsi masyarakat umum dan pengalaman mereka terkait masalah korupsi menyebutkan bahwa Bea dan Cukai menduduki peringkat pertama sebagai institusi pemerintah yang paling korup dengan nilai 4,3 (Skala 5)⁷.

⁶ “Harmonization and Integration of Customs Cargo Processing Policies and Practices in The ASEAN Region” , Draft Country Report-Indonesia May 2005, *The Centre for Internaational Economics*

⁷ Barometer Korupsi Indonesia tahun 2004, *Transparency International Indonesia*, 9 Desember 2004

Dalam hal kinerja pelayanan-Indeks Kinerja Pelayanan (*Service Performance Index*), Bea dan Cukai menduduki peringkat 3 terbawah dengan nilai 3,93 di atas Lembaga Peradilan (3,67) dan Polisi (3,79) . Persepsi ini tentu saja semakin memperkuat citra buruk Bea dan Cukai dimata masyarakat.

Secara umum kesan atas buruknya pelayanan instansi pemerintah (versi Tim Reformasi Departemen Keuangan) yang berhasil ditemukeni memberikan gambaran umum pelayanan di semua lini tingkat eselon I Departemen Keuangan, yang secara bertahap tapi pasti harus dibenahi yakni :

1. Layanan yang diberikan terkesan birokratis, tidak transparan, terlalu panjang dan dirasakan seringkali berbelit-belit. Dalam beberapa proses pengambilan keputusan layanan terkadang juga sangat birokratis terutama karena mekanisme yang terlalu hirarkhis dengan peran sentral pada pimpinan tertinggi di kantor tertentu.
2. Layanan belum efisien terutama karena panjangnya proses bisnis pemberian layanan. Hal ini dapat dilihat pada beberapa jenis layanan yang harus melalui banyak meja/loket sehingga mengakibatkan panjangnya proses layanan (*red tape*). Kondisi ini juga mencerminkan kurang efektifnya pelayanan mengingat di beberapa tempat layanan, persyaratan yang harus dipenuhi juga belum tercantum secara jelas dan tegas. Masyarakat pengguna layanan seringkali dibingungkan oleh syarat yang begitu beragam, yang bahkan terkadang dipandang kurang relevan dengan pemberian layanan yang akan diperoleh. Bahkan dalam hal biaya, besarnya yang diminta dalam beberapa kasus terdapat perbedaan yang mencolok antara biaya resmi dan biaya yang dibayarkan secara faktual.
3. Dalam pemberian layanan tertentu terjadi penyalagunaan wewenang (*abuse of power*). Kondisi ini dipicu oleh adanya ketidak jelasan layanan dan belum tersedianya *Standard Operation Procedure* (SOP) tertulis yang memuat janji

⁸Indeks Persepsi Korupsi Indonesia tahun 2004, *Transparency International Indonesia*, 16 februari 2005

layanan, waktu layanan, dan biaya yang harus dibayarkan oleh masyarakat, bahkan kalau pun di beberapa unit/bagian telah memasang SOP, informasi tersebut belum dikomunikasikan secara efektif kepada masyarakat pengguna. Dalam beberapa kasus hal tersebut juga diperburuk oleh kurangnya *spirit* pelayanan prima oleh penyedia jasa layanan. *Spirit* bahwa birokrasi berkewajiban melayani masyarakat dan tidak untuk dilayani belum melekat pada budaya kerja aparatur.

4. Layanan yang diberikan kurang didukung oleh aparat yang berkompeten dan profesional. Keluhan tidak profesionalnya pelayanan publik yang muncul dari masyarakat seringkali diperburuk oleh rendahnya kompetensi aparat. Kondisi ini pada gilirannya berpengaruh pada kualitas layanan pelayanan publik secara keseluruhan.
5. Pada beberapa jenis layanan publik masih ditemukan adanya praktek Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Kondisi ini umumnya terjadi karena adanya beberapa situasi yang saling mempengaruhi satu dengan lainnya. Di satu sisi kondisi aparat dengan tingkat penghasilan yang relatif rendah terperangkap dalam mental dan perilaku korup. Di sisi yang lain, masyarakat pengguna layanan juga belum memiliki *spirit* untuk mendahulukan yang berhak, dan belum sepenuhnya mau melaksanakan semua kewajibannya secara benar. Sebagian masyarakat bahkan menempuh jalan pintas untuk memperoleh berbagai fasilitas pelayanan yang menguntungkan diri sendiri, meski akibatnya akan berdampak buruk terhadap kualitas layanan pelayanan publik secara keseluruhan.

Sehubungan dengan hal-hal tersebut diatas, Direktur Jenderal Bea dan Cukai (Dirjen BC) dengan Keputusan Direktur Jenderal (KepDirjen) No.Kep-66/BC/2006 tanggal 14 Juni 2006 yang telah diubah dengan KepDirjen No.Kep-10/BC/2007 tanggal 18 Januari 2007 membentuk Tim Percepatan Reformasi Kebijakan Bidang Pelayanan Bea dan Cukai dengan Tim Pengarah yang diketuai langsung oleh Dirjen BC dan Kelompok Kerja yang diketuai oleh Thomas Sugijata (Direktur Audit).

Dari hasil kajian Tim Reformasi Bea dan Cukai, menunjukkan bahwa permasalahan pelayanan, pengawasan, dan korupsi yang melekat pada Bea dan Cukai disebabkan oleh 4 faktor yaitu: Sumber Daya Manusia (SDM), Sistem Remunerasi (Penggajian), Sistem dan Prosedur (Sisdur), serta Organisasi. Salah satu rekomendasi yang diajukan adalah pembentukan Kantor Pelayanan Utama (KPU).

KPU adalah kantor pelayanan Bea dan Cukai yang memberikan pelayanan prima kepada pengguna jasa kepabeanan dan cukai dengan mengimplementasikan cara kerja yang cepat, efisien, transparan, dan responsif terhadap kebutuhan pengguna jasa. Untuk tahap awal KPU dibentuk di Tanjung Priok dan Batam yang merupakan pintu utama kegiatan impor-ekspor dan mempunyai pengaruh yang sangat signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi nasional serta menjadi etalase bagi dunia internasional.

KPU merupakan salah satu bentuk pembaharuan administrasi Bea dan Cukai yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan serta kemampuan Bea dan Cukai dalam rangka meningkatkan efisiensi pelayanan dan efektifitas pengawasan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan berlandaskan pada prinsip-prinsip *good governance*, dimana dalam pelaksanaannya didukung teknologi informasi, organisasi berdasarkan fungsi dan sumber daya manusia yang profesional dan berdedikasi tinggi. Dengan demikian KPU diharapkan mempunyai dampak positif terhadap peningkatan kepatuhan, mengamankan hak-hak negara, dan profesionalisme aparat Bea dan Cukai.

1.2. Perumusan Pokok Masalah

Berdasarkan paparan pada latar belakang permasalahan di atas, maka dirumuskan permasalahan utama untuk dilakukan penelitian dan pembahasan lebih lanjut adalah :

1. Apakah terdapat pengaruh dimensi kualitas pelayanan KPU terhadap kepuasan pengguna Jasa Kepabeanan? Seberapa besar pengaruhnya?

2. Apakah terdapat perbedaan antara persepsi dengan harapan Pengguna Jasa Kepabeanan atas dimensi kualitas pelayanan KPU ?
3. Dimensi apa dari Kualitas Pelayanan KPU yang mampu memenuhi harapan Pengguna Jasa Kepabeanan?
4. Bagaimana posisi dimensi *transperancy* dan *responsivenes* dalam Diagram Kartesius?

1.3. Tujuan Penulisan

Berdasarkan uraian pokok permasalahan diatas, maka adapun tujuan dilakukannya penelitian pada kesempatan kali adalah :

1. Untuk mengetahui apakah terdapat pengaruh dimensi kualitas pelayanan KPU terhadap Pengguna Jasa Kepabeanan, dan mengetahui besarnya pengaruh tersebut, baik secara parsial maupun total.
2. Untuk mengetahui apakah terdapat perbedaan yang signifikan antara persepsi dengan harapan pengguna Jasa Kepabeanan atas kualitas pelayanan KPU.
3. Untuk mengetahui dimensi apa dari dimensi kualitas pelayanan KPU yang telah memenuhi harapan Pengguna Jasa Kepabeanan.
4. Untuk mengetahui posisi dimensi *transperancy* dan *responsivenes* dalam Diagram Kartesius.

1.4. Ruang Lingkup Penelitian

Agar tujuan penelitian tercapai, maka dilakukan pembatasan terhadap ruang lingkup penelitian, sebagai berikut :

1. Penelitian dilaksanakan terhadap pengguna Jasa Kepabeanan yang melakukan transaksi bisnis impor-ekspornya melalui KPU Tanjung Priok dan secara

kontinyu selama periode penelitian aktif melakukan kegiatan import-ekspor, tidak sedang diblokir⁹ oleh Bea dan Cukai.

2. Obyek penelitian adalah penilaian kinerja pelayanan KPU
3. Aspek-aspek berkaitan dengan pelaksanaan dimensi kualitas pelayanan KPU.
4. Pengukuran kualitas pelayanan KPU dan kepuasan pengguna jasa kepabeanan.

1.5. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian, maka diharapkan penelitian ini akan memberikan manfaat berupa:

1. Sebagai bahan evaluasi atas pelaksanaan kebijakan pelayanan KPU.
2. Sebagai bahan masukan serta dalam rangka penciptaan standar baku pelayanan KPU dalam rangka menciptakan kepuasan Pengguna Jasa Kepabeanan.
3. Sebagai sumbangan pemikiran kepada akademisi, dalam rangka memperkaya ilmu pengetahuan.

1.6. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang akan dikembangkan dari topik permasalahan utama tersebut diatas dibagi menjadi lima bab dan masing-masing bab akan terbagi lagi dalam sejumlah sub bab.

BAB I PENDAHULUAN, bab 1 berisi latar belakang masalah, permasalahan, ruang lingkup pembahasan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, dan sistematika penulisan.

⁹Keputusan Direktur Jenderal BC No. Kep-14/BC/2001 Tanggal 7 Februari 2001 tentang Pemblokiran Perusahaan di bidang Kepabeanan, Bab I, Ketentuan Umum, Pasal 1 Butir (1) Pemblokiran adalah tindakan pejabat Bea dan Cukai untuk tidak melayani kegiatan yang berkaitan dengan impor, ekspor, maupun pengurusan barang yang dilakukan oleh suatu perusahaan.

BAB II METODE PENELITIAN, bab 2 berisi penjelasan tentang populasi, sampel dan teknik sampling; teknik pengumpulan data; pengujian validitas dan reliabilitas kuesioner; metode analisis data.

BAB III LANDASAN TEORI DAN KERANGKA PEMIKIRAN, bab 3 diawali dengan uraian secara teoritis yang menjadi landasan penulis dalam rangka pembahasan permasalahan. Bab ini merupakan hasil kajian dari beberapa literatur dilengkapi dengan hasil-hasil penelitian sebelumnya yang dinilai berkaitan. Pada bagian kedua akan ditampilkan kerangka pemikiran yang merupakan alur ide dan pemikiran berkaitan dengan permasalahan yang akan dilakukan penelitian dan pembahasan, dan terakhir adalah hipotesa penelitian, adalah dugaan sementara hasil penelitian.

BAB IV DESKRIPSI OBYEK PENELITIAN,

Bab berisi uraian tentang organisasi KPU dan pelayanan yang diselenggarakannya. Selain itu juga akan diuraikan deskripsi secara singkat responden penelitian (pengguna jasa kepabeanan) yang melakukan transaksi impor-ekspor pada KPU.

BAB V ANALISIS HASIL PENELITIAN

Pada bab ini penulis akan melakukan analisis data hasil survey terhadap responden dan data-data terkait lainnya, terutama berkaitan pelaksanaan dimensi kualitas pelayanan KPU, melakukan uji statistik, dan kesimpulan sementara pada setiap analisis penelitian.

BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN, berisi saripati atas pembahasan bab-bab sebelumnya yang sekaligus juga merupakan kesimpulan hasil penelitian. Pada akhirnya penulis akan menyampaikan saran-saran perbaikan terutama kepada pihak-pihak lainnya yang terkait dengan hasil penelitian ini. Kemudian perlu disampaikan pula peluang-peluang penelitian lebih lanjut dimasa yang akan datang berdasar hasil penelitian pada saat ini.