

## BAB 2

### TINJAUAN LITERATUR

#### 2.1. Tinjauan Literatur

##### 2.1.1. Tinjauan Umum Administrasi Publik

###### 2.1.1.1. Pengertian Administrasi

Beberapa pengertian administrasi menurut beberapa pakar dikemukakan berikut ini. Menurut Herbert A. Simon dalam Thoha (1983, p. 11) “*administration can be defined as the activities of group cooperating to accomplish common goals*” (administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan dari kelompok orang-orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan bersama). Menurut Luther Gulick dalam Syafiie, Tandjung, dan Modeong (1999, p. 14) “*administration has to do with getting things done, with the accomplishment of defined objectives*” (administrasi berkenaan dengan penyelesaian hal apa yang hendak dikerjakan, dengan tercapainya tujuan-tujuan yang telah ditetapkan). Menurut The Liang Gie dalam Thoha (1983, p. 12) “administrasi adalah segenap proses penyelenggaraan dalam setiap usaha kerja sama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu”.

Dari beberapa pengertian administrasi yang disampaikan para pakar di atas, terdapat beberapa kata kunci yang terkandung dalam pengertian administrasi. Kata-kata kunci tersebut adalah kerjasama, sekelompok orang, dan mencapai tujuan tertentu.

Dalam Syafiie, Tandjung, dan Modeong (1999) disebutkan istilah publik berasal dari bahasa Inggris yaitu *public* yang berarti umum, masyarakat atau negara. Apabila *public administration* diterjemahkan sebagai administrasi negara, maka kecenderungan pelayanan dan penyelenggaraan roda pemerintahan akan bermotivasi serba negara. Pengertian negara salah satunya adalah memiliki legitimasi untuk memaksa dan tidak bisa dibantah. Dengan maksud untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat maka istilah *public administration* di berbagai kajian keilmuan sebaiknya tetap diterjemahkan sebagai administrasi publik. Arti dari *public* itu sendiri adalah “sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan, harapan, sikap dan

tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki” (p. 17-18).

Definisi administrasi publik menurut John M. Pfiffner dan Robert V. Presthus dalam Syafiie, Tandjung, dan Modeong (1999) adalah :

1. *Public administration involves the implementation of public policy which has been determined by representative political bodies.*
2. *Public administration may be defined as the coordination of individual and group efforts to carry out public policy. It is mainly occupied with the daily work of governments.*
3. *In sum, public administration is a process concerned with carrying out public policies, encompassing innumerable skills and techniques large numbers of people.*

Jadi menurut Pfiffner dan Presthus antara lain sebagai berikut :

1. Administrasi publik meliputi implementasi kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik.
2. Administrasi publik dapat didefinisikan koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijakan pemerintah. Hal ini terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah.
3. Secara global, administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah, pengarahan kecakapan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang (p. 24-25).

Adapun definisi administrasi publik menurut Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro dalam Syafiie, Tandjung, dan Modeong (1999) adalah :

1. *(Public Administration) is Cooperative group effort in public setting.*
2. *(Public Administration) covers all three branches : executive, legislative and judicial, and their interrelationships.*
3. *(Public Administration) has an important role formulating of public policy and is thus a part of the political process.*
4. *(Public Administration) is closely associated with numerous private groups and individuals in providing services to the community.*
5. *(Public Administration) is different in significant ways from private administration.*

Jadi menurut Nigro bersaudara ini :

1. (Administrasi Publik) adalah suatu kerjasama kelompok dalam lingkungan pemerintahan.
2. (Administrasi Publik) meliputi ketiga cabang pemerintahan : eksekutif, legislatif dan yudikatif serta hubungan di antara mereka.

3. (Administrasi Publik) mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah, dan karenanya merupakan sebagian dari proses politik.
4. (Administrasi Publik) sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat.
5. (Administrasi Publik) dalam beberapa hal berbeda pada penempatan pengertian dengan administrasi perseorangan (p. 25-26).

Di tingkat dunia, dalam beberapa dekade terakhir ini masyarakat terus menuntut pelayanan publik yang semakin baik. Masyarakat juga semakin lugas dalam menunjukkan ketidakpuasannya terhadap kinerja lembaga pelayanan publik yang mereka anggap buruk. Selain itu, tuntutan terhadap penegakan demokrasi juga merupakan isu serius yang tidak dapat diabaikan. Hal-hal yang dikemukakan di atas juga terjadi di Indonesia, dan bergulir semakin kencang terutama setelah era reformasi tahun 1998. Tidak ada pilihan lain bagi setiap pemerintahan di dunia selain merespon tuntutan masyarakat atas pelayanan publik yang lebih baik. Di Indonesia, yang dilakukan oleh pemerintah salah satunya adalah dengan melakukan reformasi administrasi publik, yang populer dikenal sebagai reformasi birokrasi.

#### 2.1.1.2. Tantangan Pegawai Administrasi Publik Saat Ini

Menurut Ingraham dan Romzek (1994), tantangan yang dihadapi pemerintahan demokratis di masa mendatang semakin berat. Karena itu sangat penting bagi pemerintah untuk menyadari semua potensi yang dimiliki untuk perubahan dan reformasi yang efektif. Jika ingin berhasil maka isu mendasar terkait dengan apa dan bagaimana pemerintah melaksanakan reformasi tersebut haruslah diselaraskan dengan isu demokratisasi dan politik, *responsiveness* (ketanggapan) dan *accountability* (pertanggungjawaban).

Secara umum Perry (1990) mengemukakan ada lima tantangan yang dihadapi oleh *public administrators* (pegawai administrasi publik) pada era baru saat ini yaitu:

1. *Maintaining constitutional order*. *Public administrators* dituntut untuk memenuhi perintah konstitusi dan dalam pemenuhannya tidak bertentangan dan melanggar kebenaran konstitusi. Richardson dan Nigro

**Universitas Indonesia**

(1987) menyatakan *public administrators* harus mampu menggali aspirasi dan kebutuhan masyarakat dan *public service* yang diberikan harus tetap berpedoman pada prinsip-prinsip konstitusi, sejarah, politik, hukum, pemerintahan, dan manajemen yang baik.

2. *Achieving technical competence.* Salah satu harapan terbesar masyarakat terhadap *public administrator* adalah memiliki kemampuan teknis yang mumpuni dalam menjalankan peraturan-peraturan yang berlaku.
3. *Coping with public expectations.* Kesulitan di dalam merumuskan harapan-harapan masyarakat adalah tingginya unsur subyektifitas. Pada umumnya, masyarakat menuntut pemerintah memecahkan permasalahan tanpa memberikan indikator-indikator keberhasilan untuk menilai sudah sejauh mana usaha dan keberhasilan yang telah dicapai pemerintah.
4. *Managing complexity, uncertainty, and change.* *Public administrators* harus mampu mengelola pemerintahan dengan baik di tengah kerumitan, ketidakpastian dan perubahan yang terjadi sangat cepat di bidang teknologi, sains, ekonomi, dan sosial.
5. *Behaving ethically.* Merupakan tantangan tersendiri bagi *public administrators* untuk konsisten terhadap kewajiban moral dan kode etik dalam melaksanakan tugasnya.

### **2.1.2. Konsep Pelayanan**

#### **2.1.2.1. Pengertian Pelayanan**

Pengertian pelayanan menurut Moenir (2006, p. 17) adalah “proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain yang langsung”. Arti proses itu sendiri menurut Fred Luthans yang dikutip oleh Munir (2006, p. 17) adalah “...any action which is performed by management to achieve organizational objectives”. Selanjutnya menurut Moenir (2006), pengertian yang diberikan Luthans memang terbatas pada yang dilakukan oleh manajemen saja karena konteks tulisannya adalah pelayanan dalam rangkaian organisasi-manajemen. Masih menurut Moenir bahwa pada hakikatnya pelayanan merupakan proses yang

berlangsung secara rutin dan berkesinambungan, meliputi seluruh kehidupan orang dalam masyarakat.

Adapun tentang *public service* (pelayanan publik) sebagaimana dikemukakan dalam Arif (2008, p. 3), adalah suatu pelayanan atau pemberian terhadap masyarakat yang berupa penggunaan fasilitas-fasilitas umum, baik jasa maupun non-jasa, yang dilakukan oleh organisasi publik dalam hal ini adalah suatu pemerintahan. Pelayanan publik dengan demikian merupakan segala kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan dasar sesuai dengan hak-hak dasar setiap warga negara dan penduduk atas suatu barang, jasa dan atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan yang terkait dengan kepentingan publik.

Sebangun dengan pengertian *public service* di atas, Moenir (2006, p. 204) menggunakan istilah “manajemen pelayanan umum”, yang menurutnya adalah “manajemen proses yang kegiatannya diarahkan secara khusus pada terselenggaranya pelayanan guna memenuhi kepentingan umum/kepentingan perorangan, melalui cara-cara yang tepat dan memuaskan pihak yang dilayani”.

Jadi kesimpulan yang bisa ditarik dari beberapa pengertian pelayanan diatas, pada dasarnya pelayanan publik adalah proses pemenuhan kebutuhan publik oleh lembaga pemerintah. Dalam proses pemenuhannya sangat penting memperhatikan keseimbangan antara kewajiban dan hak dari pemberi dan penerima pelayanan. Hal penting lainnya adalah kepuasan yang dirasakan oleh penerima pelayanan harus menjadi perhatian dari pihak pemberi pelayanan.

#### 2.1.2.2. Kualitas Pelayanan

Menurut Hradesky (1995, p. 38) di dalam bukunya yang berjudul “Total Quality Management Handbook” menulis pengertian kualitas sebagai: “*quality means error free, delivery on time, price as a value, and meeting whatever requirements and expectations the customer may have*”. Artinya adalah, kualitas berarti bebas dari kesalahan, diberikan tepat pada waktunya, bernilai, dan bisa memenuhi antara apa yang dibutuhkan dengan yang diharapkan oleh pelanggan.

Menurut Kumorotomo (2005), baik atau buruknya kualitas pelayanan publik dipengaruhi oleh banyak faktor. Faktor-faktor tersebut berupa sikap pandang organisasi birokrasi pemerintah yang terlalu berorientasi kepada kegiatan (*activity*) dan pertanggungjawaban formal (*formal accountability*). Penekanan kepada hasil (*product*) atau kualitas

**Universitas Indonesia**

pelayanan (*service quality*) sangatlah kurang, sehingga lambat laun pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi menjadi kurang menantang dan kurang menggairahkan. Ditambah dengan semangat kerja yang buruk maka jadilah suasana rutinitas yang semakin menggejala dan akhirnya aktivitas-aktivitas yang dijalankan itu sendiri menjadi *counter productive*. Gaya manajemen yang terlalu berorientasi kepada tugas (*task oriented*) juga membawa pengaruh tidak terpacunya pegawai kepada hasil dan kualitas pelayanan publik. Formalitas dalam rincian tugas-tugas organisasi menuntut uniformitas dan keseragaman yang tinggi. Akibatnya pegawai menjadi takut berbuat keliru dan cenderung menyesuaikan pekerjaan-pekerjaannya dengan petunjuk pelaksanaan (juklak) sedapat mungkin, walaupun keadaan yang ditemuinya dalam kenyataan sangat jauh berbeda dengan peraturan-peraturan tersebut. Perasaan takut berbuat keliru dan takut gagal yang berlebihan pada akhirnya membuat para pegawai takut mengambil resiko, takut bertindak, dan tidak berani melakukan perubahan-perubahan yang sesungguhnya diperlukan bagi perbaikan organisasi (p. 158-160).

Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990, p.19), kualitas pelayanan adalah “*the extent of discrepancy between customers’ expectations or desires and their perceptions*”. Artinya, kualitas pelayanan adalah tingkat kesenjangan antara harapan-harapan pelanggan dengan kenyataan yang mereka rasakan.

Selanjutnya menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990), faktor-faktor yang mempengaruhi dan membentuk harapan pelanggan adalah : (1) *word-of-mouth communications*, yaitu apa yang didengar dari pelanggan lain, (2) *personal needs* (kebutuhan pribadi), (3) *past experience*, yaitu pengalaman atas pelayanan di masa lalu, dan (4) *external communications*, yaitu pesan-pesan yang diterima yang bisa berasal dari brosur, media massa, dan sumber-sumber luar lainnya.

Hradesky (1995, p. 60) setelah menyebutkan pengertian tentang kualitas, selanjutnya menyebutkan “*the uneasy realization is that quality is ultimately determined by the customer. Whatever fails to meet or exceed customer expectations, whether expressed or implied, whether realistic or unrealistic, is-by definition-not acceptable quality*”. Artinya adalah “meskipun sulit diterima namun harus, bahwa kualitas mutlak ditentukan oleh pelanggan. Apabila gagal memenuhi harapan pelanggan, baik itu mereka ucapkan ataupun tidak, baik itu realistis

ataupun tidak realistis, maka secara definisi itu berarti: kualitas tidak dapat diterima/kualitasnya buruk”. Hradesky melanjutkan, yang menjadi tantangan adalah bagaimana menemukan dan memahami seluruh harapan pelanggan, membuat pengukuran, dan selanjutnya secara konsisten mengembangkan proses dan usaha-usaha yang dibutuhkan untuk memenuhi harapan-harapan pelanggan.

Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990, p. 16), “*service quality is more difficult for customers to evaluate than goods quality*”. Artinya adalah bagi pelanggan menilai kualitas pelayanan (jasa) lebih sulit daripada menilai kualitas barang. Dari sudut pandang manajemen, pendapat menarik dikemukakan oleh Rangkuti (2008, p. 20) yaitu “manajemen kualitas pelayanan jasa tidaklah semudah manajemen kualitas produk manufaktur”.

Selanjutnya menurut Rangkuti (2008) ada beberapa faktor yang perlu diperhatikan dalam konsep manajemen jasa pelayanan yaitu:

- a. Merumuskan suatu strategi pelayanan  
Strategi pelayanan dimulai dengan perumusan suatu tingkat keunggulan yang dijanjikan kepada pelanggan. Perumusan strategi pelayanan ini pada dasarnya dilakukan dengan merumuskan apa bidang usaha perusahaan, siapa pelanggan perusahaan, dan apa yang bernilai bagi pelanggan.
- b. Mengkomunikasikan kualitas kepada pelanggan  
Strategi yang telah dirumuskan dikomunikasikan kepada pelanggan. Hal ini membantu pelanggan agar tidak salah menafsirkan tingkat kepentingan yang akan diperolehnya. Pelanggan perlu mengetahui dengan jelas mengenai macam dan tingkat pelayanan yang akan diperolehnya.
- c. Menetapkan suatu standar kualitas secara jelas  
Walaupun penetapan suatu standar kualitas pelayanan dalam bidang jasa pelayanan tidak mudah, hal ini perlu diusahakan agar setiap orang mengetahui dengan jelas tingkat kualitas yang harus dicapai.
- d. Menerapkan sistem pelayanan yang efektif  
Menghadapi pelanggan tidaklah cukup hanya dengan senyuman dan sikap yang ramah, tetapi perlu dari itu, yaitu suatu sistem yang terdiri dari metode dan prosedur untuk dapat memenuhi kebutuhan pelanggan secara tepat.
- e. Karyawan yang berorientasi kepada kualitas pelayanan  
Setiap karyawan yang terlibat dalam jasa pelayanan harus mengetahui dengan jelas standar pelayanan itu sendiri. Karena itu, perusahaan

harus memperhatikan pemilihan karyawan yang tepat dan melakukan pengawasan secara terus-menerus bagaimana pelayanan tersebut harus disampaikan.

- f. Survei tentang kepuasan dan kebutuhan pelanggan  
 Pihak yang menentukan kualitas jasa pelayanan adalah pelanggan. Karena itu, perusahaan perlu mengetahui sampai sejauh mana tingkat kepuasan dan kebutuhan pelanggan yang perlu dipenuhi oleh perusahaan. Informasi tersebut plus jumlah pelanggan yang merasa puas dapat diketahui melalui survei secara periodik dan sistematis. Survei itu juga bisa menunjukkan dalam hal apa ketidakpuasan terjadi (p. 20-21).

### 2.1.2.3. Dimensi Kualitas Pelayanan

Menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990), ada sepuluh kriteria-kriteria pokok yang digunakan pelanggan dalam menilai kualitas pelayanan. Kesepuluh kriteria-kriteria tersebut yang oleh Zeithaml, Parasuraman, dan Berry disebut dengan dimensi kualitas pelayanan, terdiri dari: *tangibles* (yang dapat dilihat), *reliability* (keandalan), *responsiveness* (daya tanggap), *competence* (keterampilan), *courtesy* (kesopanan), *credibility* (dapat dipercaya), *security* (keamanan), *access* (mudah dihubungi), *communication* (komunikasi), dan *understanding the customer* (memahami pelanggan).

Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990) mengemukakan, kesepuluh dimensi kualitas pelayanan tersebut masuk dalam instrumen pengukuran kualitas pelayanan yang mereka kembangkan, yang terkenal dengan sebutan *SERVQUAL* (singkatan dari *Service of Quality*). Dalam perkembangannya, dengan mempertimbangkan korelasi di antara kesepuluh dimensi kualitas tersebut, tujuh dimensi yaitu *competence*, *courtesy*, *credibility*, *security*, *access*, *communication*, dan *understanding the customer* digabungkan ke dalam dua dimensi yang diberi nama *assurance* dan *empathy*, sedangkan tiga dimensi lain yaitu *tangibles*, *reliability*, dan *responsiveness* tetap dipertahankan. Mereka menilai dimensi *assurance* dan *empathy* tetap mewakili karakteristik-karakteristik kunci dari tujuh dimensi yang digabungkan. Jadi, kelima dimensi *SERVQUAL* tetap merepresentasikan kesepuluh dimensi kualitas pelayanan. Untuk lebih jelasnya, keterkaitan kesepuluh dimensi kualitas pelayanan dengan lima dimensi *SERVQUAL* dapat diilustrasikan seperti tertera pada tabel 2.1 berikut.

Tabel 2.1 Keterkaitan 10 Dimensi Kualitas Pelayanan dan *SERVQUAL*

10 Dimensi Awal	Tangibles	Reliability	Responsiveness	Assurance	Empathy
Tangibles					
Reliability					
Responsiveness					
Competence, Courtesy, Credibility, Security					
Access, Communication, Understanding the customer					

Kelima dimensi kualitas pelayanan dalam *SERVQUAL* beserta penjelasannya sebagaimana dalam Zeithaml, Parasuraman, dan Berry (1990) dan Wibisono (2006), adalah sebagai berikut:

1. *Tangibles*, adalah wujud fisik fasilitas, peralatan, personel, dan bahan komunikasi.
2. *Reliability*, yaitu kemampuan untuk memenuhi janji layanan yang akurat.
3. *Responsiveness*, yaitu menggambarkan keinginan untuk menolong pelanggan dan untuk menyediakan layanan yang cepat dan tepat.
4. *Assurance*, yaitu pengetahuan dan rasa hormat dari karyawan serta memberikan kepercayaan dan kenyamanan.
5. *Empathy*, merupakan kepedulian, perhatian individual yang diberikan oleh perusahaan kepada pelanggan.

Dalam tugas akhir ini, kelima dimensi kualitas pelayanan menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry yaitu: *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* akan digunakan sebagai indikator-indikator dalam mengukur variabel kualitas pelayanan yang diberikan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang kepada pelanggannya.

### 2.1.3. Konsep Kepuasan

#### 2.1.3.1. Pengertian Pelanggan

Menurut Pitkin (1995, p. 658), “*customer is any receiver of a product or service; may be internal or external*”. Artinya, pelanggan adalah penerima produk atau jasa, yang bisa berasal dari pihak dalam ataupun pihak luar.

Dalam Tjiptono dan Diana (2003, p. 100) disebutkan “dalam pandangan tradisional, pelanggan suatu perusahaan adalah orang yang membeli dan menggunakan produknya. Pelanggan tersebut merupakan orang yang berinteraksi dengan perusahaan setelah proses menghasilkan produk”.

Apabila ditinjau dari sudut pandang administrasi publik, pengertian pelanggan menurut beberapa pakar adalah seperti tersebut berikut ini. Menurut Hatry (1990, p. 474), dalam konteks *citizen/client surveys* yang dilakukan terkait *public services*, menyebutkan pengertian *clients* (pelanggan) adalah “*the recipients of most government services, and their ratings of government services should be of critical importance to public officials*”. Yang artinya, pelanggan adalah penerima-penerima dari sebagian besar pelayanan yang diselenggarakan pemerintah, dan penilaian mereka terhadap pelayanan yang diterima tersebut seharusnya menjadi perhatian penting bagi pegawai pemerintah.

Rosenbloom dan Goldman (1989) menyebutkan *public* berinteraksi dengan administrasi publik dalam beberapa peran yaitu : sebagai *client*, *regulatee* (pihak yang diatur), *participant*, dan *litigant* (pihak yang ikut menentukan dalam perundang-undangan). Menurut Rosenbloom dan Goldman (1989, p. 398-399), “*The essence of the client role is that the citizen seeks to obtain a benefit or service from an administrative agency*”. (Terkait dengan perannya sebagai *client*, disebutkan bahwa pada intinya warganegara mencari dan berusaha mendapatkan manfaat atau pelayanan dari administrasi publik).

Terkait dengan pelanggan dalam konteks administrasi publik, hal penting yang harus diperhatikan adalah, mengutip Frederickson dalam Milward (1994, p. 42-43), “*citizens are not [just] the customers. They are [also] the owners. Customers choose between products presented in the market; citizens decide what is so important that the government will do it at public expense*”. Artinya adalah warganegara bukan hanya sebagai pelanggan. Warganegara juga adalah sebagai

pemilik. Kalau pelanggan bebas memilih produk yang tersedia di pasar, maka warganegara harus ikut memutuskan apa yang sangat penting yang pemerintah harus lakukan dengan menggunakan dana yang berasal dari rakyat.

Jadi pesan yang bisa diambil terkait dengan peran warganegara sebagai pelanggan adalah bahwa kualitas pelayanan dan kepuasan optimal yang bisa diberikan oleh lembaga pelayanan publik harus dipandang secara proporsional. Yang dimaksud dengan proporsional di sini adalah penyelenggaraan pelayanan publik harus sesuai dan tetap dalam koridor hukum dan perundang-undangan yang berlaku. Warganegara sebagai pelanggan harus menyadari bahwa di satu sisi pelanggan memiliki hak dalam pelayanan publik, namun di sisi lain ada juga kewajiban yang harus dipatuhinya.

Yang merupakan pelanggan dalam penulisan tugas akhir ini adalah seluruh **Pengusaha Di Kawasan Berikat (PDKB)** yang berada di wilayah kerja Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang. Adapun pihak yang memberikan pelayanan publik adalah Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang.

#### 2.1.3.2. Kepuasan Pelanggan

Menurut Moenir (2006, p. 196) sasaran manajemen pelayanan umum sederhana saja, yaitu kepuasan. Meskipun sederhana namun untuk mencapainya diperlukan kesungguhan dan syarat-syarat yang seringkali sulit dilakukan, karena kepuasan tidak dapat diukur dengan pasti, paling hanya dapat dikenali dari beberapa sudut. Dalam pelayanan umum, pengenalan terhadap kepuasan pelayanan yang diperoleh, adalah apabila pelanggan dapat menerima perlakuan dan haknya dengan kegembiraan dan keikhlasan.

Masih menurut Moenir (2006, p. 197), di dalam kepuasan terdapat dua komponen besar yaitu komponen layanan dan produk (hak). Agar layanan dapat memuaskan pihak yang dilayani maka petugas harus dapat memenuhi empat persyaratan pokok yaitu (a) tingkah laku yang sopan, (b) cara menyampaikan harus sesuai dengan ketentuan yang berlaku, (c) waktu menyampaikan yang tepat, dan (d) keramahtamahan.

Menurut Kotler dalam Rangkuti (2008) kepuasan pelanggan adalah “...*a person's feeling of pleasure or disappointment resulting from comparing a product's received performance (or outcome) in relations to the persons's*

**Universitas Indonesia**

*expectation*”. kepuasan pelanggan adalah perasaan senang atau kecewa seseorang sebagai hasil dari perbandingan antara prestasi atau produk yang dirasakan dan yang diharapkannya (p. 23).

Menurut Oliver yang dikutip oleh Umar (2003, p. 14) yaitu “kepuasan pelanggan didefinisikan sebagai evaluasi purnabeli, di mana persepsi terhadap kinerja alternatif produk/jasa yang dipilih memenuhi atau melebihi harapan sebelum pembelian. Apabila persepsi terhadap kinerja tidak dapat memenuhi harapan, maka yang terjadi adalah ketidakpuasan”.

Terkait dengan persepsi pelanggan, penting bagi organisasi pelayanan publik untuk menyimak yang diungkapkan oleh Cook (2004, p. 16), yaitu “Persepsi pelanggan merupakan realitas mereka. Hal ini sering merupakan sesuatu yang subyektif dan merupakan pengalaman yang tidak kasat mata”. Selanjutnya masih dalam konteks persepsi, menurut Levitt yang dikutip oleh Cook (2004, p. 16), Levitt mengemukakan “pelanggan hanya sadar pada kegagalan, kejelekan, dan ketidakpuasan, bukan pada keberhasilan serta kepuasan”.

#### 2.1.3.3. Dimensi Kepuasan Pelanggan

Menurut Goetsch dan Davis (1997), merupakan hal yang penting bagi suatu organisasi memahami bagaimana pelanggannya merumuskan tentang *value* (nilai). Bagi pelanggan, nilai pelayanan yang mereka terima merupakan hasil penjumlahan dari persepsi pelanggan atas beberapa faktor, diantaranya adalah : kualitas pelayanan, pelayanan yang diberikan organisasi, pegawai organisasi, dan *image* (citra) organisasi.

Semua faktor tersebut penting bagi pelanggan. Pelayanan yang diberikan harus memenuhi atribut (karakteristik) yang diinginkan pelanggan, dan atribut tersebut haruslah merupakan kualitas yang diharapkan. Interaksi antara pelanggan dengan organisasi dan bagaimana interaksi ini diukur menjadi hal yang penting. Menyediakan pelayanan yang bagus saja tidaklah cukup karena kepuasan pelanggan dipengaruhi juga oleh efektifitas, keramahan, dan ketepatan waktu dalam memberikan pelayanan. Penampilan, pengetahuan, dan sikap dari pegawai organisasi juga mempengaruhi tingkat kepuasan pelanggan. Demikian juga dengan citra organisasi, yang merupakan faktor penting bagi organisasi. Jadi

selain faktor kualitas pelayanan dan pegawai, organisasi juga harus membangun citra yang konsisten dengan karakteristik pelayanan lainnya (p. 165-167).

Dalam Goetsch dan Davis (1997) disebutkan kepuasan pelanggan merupakan pondasi utama dalam *total quality*. Organisasi harus mengembangkan *customer focus* agar lebih dapat memuaskan pelanggannya. Organisasi yang sukses mengembangkan *customer focus* memiliki sejumlah karakteristik. Menurut Richard C. Whitely yang dikutip oleh Goetsch dan Davis (1997), karakteristik *customer focus* tersebut dapat dibagi menjadi tujuh kelompok, yaitu :

1. *Vision, commitment, and climate*. Organisasi secara total berkomitmen untuk memuaskan kebutuhan pelanggan. Komitmen ini ditunjukkan dengan segala cara yang dimiliki organisasi. Manajemen menunjukkannya dengan tindakan nyata dan perkataan bahwa pelanggan itu penting, dan bahwa organisasi memiliki komitmen terhadap kepuasan pelanggan.
2. *Alignment with customers*. Berusaha melibatkan pelanggan dalam pengambilan keputusan yang akan diterapkan bagi pelanggan. Organisasi harus menghindari memberikan janji yang tidak bisa dipenuhi kepada pelanggan. Pegawai organisasi mengerti karakteristik pelayanan apa yang paling bernilai bagi pelanggan. Umpan balik dan masukan dari pelanggan juga diakomodir dalam proses pengembangan pelayanan.
3. *Willingness to find and eliminate customers' problems*. Organisasi berusaha keras secara terus-menerus untuk mengenali dan mengurangi masalah yang dihadapi pelanggan. Caranya dengan memonitor dan menganalisis keluhan-keluhan (komplain-komplain) pelanggan dan terus mendorong pelanggan untuk mau menyampaikan umpan balik.
4. *Use of customer information*. Umpan balik dari pelanggan tidak hanya sekedar dikumpulkan namun juga diinformasikan ke seluruh pegawai organisasi untuk diketahui dan digunakan dalam usaha melakukan perbaikan pelayanan. Pelanggan juga harus diberikan informasi yang bisa membantu mereka dalam mengembangkan harapan-harapan yang realistis.
5. *Reaching out to customers*. Organisasi harus proaktif dan mau menjemput bola terhadap kebutuhan pelanggan dengan cara: membuat mudah

**Universitas Indonesia**

pelanggan dalam urusannya, mengkondisikan pegawai untuk selalu berusaha menyenangkan pelanggan, berusaha mencari solusi untuk seluruh keluhan pelanggan, dan membuat mekanisme penyampaian keluhan pelanggan yang nyaman dan mudah.

6. *Competence, capability, and empowerment of people.* Pegawai dilatih agar kompeten, kapabel dan diberdayakan untuk menggunakan penilaian mereka dalam menentukan hal-hal apa yang perlu dalam memuaskan kebutuhan pelanggan. Semua pegawai harus memahami dengan baik pelayanan yang disediakan organisasi dan kebutuhan-kebutuhan pelanggan yang berhubungan dengan pelayanan organisasi. Jadi pegawai harus dibekali dengan sumber daya dan dukungan yang dibutuhkan untuk memenuhi kebutuhan pelanggan.
7. *Continuous improvement of products and processes.* Organisasi melakukan apapun yang perlu untuk perbaikan berkesinambungan atas produk pelayanan dan proses pembuatannya. Implementasinya dapat berupa: bekerjasama dengan stakeholder untuk mencapai tujuan yang telah disepakati, mempelajari *best practise* dalam pelayanan publik, mengurangi secara berkesinambungan siklus waktu yang dibutuhkan dalam riset dan pengembangan, mengatasi kendala-kendala dengan segera, dan melakukan investasi-investasi yang tepat dan bermanfaat dalam pengembangan ide-ide yang inovatif.

Menurut Cook (2004) banyak manfaat yang didapat organisasi yang berfokus pada pelanggan. Beberapa diantaranya adalah: memperbaiki citra organisasi di mata pelanggan, meningkatkan kepuasan pelanggan, menghasilkan dukungan yang maksimal untuk organisasi, meningkatkan reputasi organisasi, memastikan pelayanan yang diberikan tepat sasaran, meningkatkan produktivitas, dan mendorong terjadinya perbaikan pada operasional organisasi secara berkesinambungan.

Menurut Umar (2003) ada beberapa konsep yang biasa dipakai untuk pengukuran kepuasan pelanggan. Beberapa konsep yang cukup relevan untuk diterapkan dalam organisasi pelayanan publik adalah sebagai berikut :

1. Kepuasan pelanggan keseluruhan. Caranya, yaitu dengan menanyakan pelanggan mengenai tingkat kepuasan atas pelayanan organisasi serta menilai dan membandingkan dengan tingkat kepuasan seluruh pelanggan organisasi.
2. Dimensi kepuasan pelanggan. Prosesnya melalui tiga langkah. Pertama, mengidentifikasi dimensi-dimensi kunci kepuasan pelanggan. Kedua, meminta pelanggan menilai jasa perusahaan berdasarkan item-item spesifik seperti kecepatan layanan atau keramahan staf pelayanan terhadap pelanggan. Ketiga, meminta pelanggan menentukan dimensi-dimensi yang menurut mereka ada di kelompok penting dalam menilai kepuasan pelanggan keseluruhan.
3. Konfirmasi harapan. Pada cara ini, kepuasan tidak diukur langsung, namun disimpulkan berdasarkan kesesuaian/ketidaksesuaian antara harapan pelanggan dengan kinerja aktual jasa yang dijual perusahaan.
4. Ketidakpuasan pelanggan. Dapat dikaji misalnya dalam hal *komplains*, *word of mouth* yang negatif, dan *defections* (kegagalan).

#### 2.1.3.4. Hubungan Kualitas Pelayanan dan Kepuasan Pelanggan

Hradesky (1995, p. 60) menulis sebagai berikut: “*Service is often considered an adjunct to quality and customer satisfaction. It is a worthy, but not always practical, objective. Total Quality Management embraces service and customer satisfaction as important determinants of quality.*” Artinya adalah pelayanan merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dengan kualitas dan kepuasan pelanggan. Meskipun disadari arti pentingnya, namun tidak selalu mudah dalam pelaksanaannya. Karena itulah TQM menggabungkan pelayanan dan kepuasan pelanggan sebagai dua penentu penting atas kualitas.

Rangkuti (2008, p. 20) menyebutkan “tujuan manajemen jasa pelayanan adalah untuk mencapai tingkat kualitas pelayanan tertentu. Karena erat kaitannya dengan kepuasan pelanggan, tingkat ini dihubungkan dengan tingkat kepuasan pelanggan”.

Berdasarkan pendapat-pendapat para pakar di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pada hakikatnya pengukuran kualitas pelayanan dan pengukuran kepuasan pelanggan hampir sama, yaitu ditentukan oleh variabel harapan layanan (*expected service*) dan kinerja yang dirasakan (*perceived performance*). Jadi terdapat hubungan yang erat antara kualitas pelayanan dengan kepuasan pelanggan.

Hubungan yang erat antara kualitas pelayanan dengan kepuasan pelanggan juga tercermin dari adanya beberapa atribut dalam dimensi kualitas pelayanan yang juga merupakan atribut dalam dimensi kepuasan pelanggan. Atribut-atribut tersebut adalah keramahan pegawai/petugas; ketepatan waktu pelayanan; penampilan, pengetahuan dan sikap petugas.

Dalam tulisan ini, beberapa indikator akan digunakan dalam mengukur variabel kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat (PDKB). Indikator-indikator tersebut adalah: (1) penerimaan secara gembira dan ikhlas dari pelanggan menurut Moenir, (2) efektifitas pelayanan, (3) citra organisasi, dan (4) orientasi pada kebutuhan pelanggan menurut Goetsch dan Davis, dan menurut Cook.

#### **2.1.4. Modernisasi Institusi Kepabeanan**

Dalam Keen (2003) dikemukakan bahwa dalam modernisasi institusi kepabeanan (*customs*) dibutuhkan perubahan mendasar/fundamental terhadap kondisi lingkungan dan cara kerja *customs*. Perubahan tersebut dibutuhkan dalam empat bidang yang krusial yaitu:

1. *Establishing coherent trade policies and clear supporting legislation.* Terkait dengan tugasnya sebagai *revenue collector*, *customs* adalah instrumen dari kebijakan perdagangan dan fiskal. Kebijakan yang dirancang secara baik, sederhana, dituangkan dalam legislasi yang transparan, dan dijalankan secara baik akan membawa manfaat bagi masyarakat.
2. *Adopting modern, simple procedures.* Komputerisasi dan penggunaan metode-metode yang modern dalam mengelola data memegang peranan yang sangat penting.

3. *Shifting to substantial reliance on self-assessment by taxpayers, supported by movement from physical to post-release controls.* Mirip dengan sistem *self assessment* dalam perpajakan, dalam konteks kepabeanan importir diberikan kebebasan untuk mendeklarasikan (memberitahukan) pembayaran kewajiban atas impornya namun *customs* dapat melakukan pengawasan secara efektif atas barang yang telah dikeluarkan, salah satunya dengan audit kepabeanan.
4. *Ensuring incentive and organizational structures conducive to integrity and effectiveness in customs administration.* Struktur organisasi *customs* disesuaikan dengan tujuan dan tugas yang diberikan, diberikan mandat yang jelas, bebas dari intervensi politik, dan mendapat dukungan/kerjasama dari instansi pemerintah terkait lainnya. Untuk mengurangi korupsi di kalangan petugas dan pelaku usaha, diterapkan mekanisme *reward and punishment* secara konsisten. Pembahasan tentang integritas di *customs* dikemukakan secara lebih mendalam dan detil dalam (Walsh, 2003).

Dalam Walsh (2003b) juga dikemukakan beberapa masalah umum dan krusial yang selama ini mengkung *customs*, yaitu: *outdated customs procedures* (prosedur kepabeanan yang sudah usang), *inadequate legislation* (kurangnya peraturan), *a belief that computerization is the answer to all problem* (adanya keyakinan bahwa komputerisasi merupakan jawaban atas semua masalah), *little attention to the organization and staffing needs of a modern administration* (kecilnya perhatian terhadap organisasi dan personil yang dibutuhkan dalam membangun sebuah organisasi modern), *a lack of understanding of the need for coordination and cooperation between tax and customs administrations* (kurangnya pemahaman atas kebutuhan koordinasi dan kerjasama di antara institusi pajak dan kepabeanan), dan *high levels of corruption* (tingginya tingkat korupsi).

Dalam Karlsson (2005) dikemukakan bahwa paradigma lama selalu mempertentangkan antara *trade facilitation* dan *security and control* (keamanan dan pengawasan). Jika fokus pada *trade facilitation* maka secara otomatis *security and control* terabaikan. Ini paradigma yang keliru.

*Trade facilitation* dan *security and control* bagaikan dua sisi dari *coin* dan sangat kompetibel. Sebuah proses yang difasilitasi menjadi lebih mudah diamankan dan diawasi, dan sebuah proses pengamanan menjadi lebih mudah difasilitasi. Pada saat yang sama, fasilitasi dan komputerisasi atas proses dasar kepabeanan merupakan cara terbaik dalam meningkatkan integritas dan menghindari resiko kejahatan dan konspirasi internal (p. 16).

Berdasarkan keinginan untuk meninggalkan paradigma lama diatas maka *Swedish Customs Service* mengembangkan sebuah konsep yang diberi nama *The Stairway Concept* dalam kurun waktu tahun 1998-2003. Proyek pertama yang dilakukan adalah mengidentifikasi kebutuhan bisnis, perdagangan dan industri, dan kemudian mengidentifikasi kebutuhan *customs* dan instansi terkait lainnya.

Berdasarkan hasil identifikasi bahwa kriteria utama dan paling penting bagi bisnis adalah: *predictability, low costs, simplicity, speed, trust, transparency and neutral competition, acknowledgement of different needs of different companies* (pengetahuan dan pemahaman atas perbedaan kebutuhan dari tiap-tiap perusahaan), *to enjoy benefits from compliancy maintaining high quality* (mendapatkan banyak manfaat karena telah bersikap sangat patuh), dan *a partnership approach* (pendekatan saling bekerjasama). Pada saat yang sama *customs* dan instansi terkait lainnya menginginkan: *all controls to be based on risk management, one hundred per cent (100 %) electronic processes, a single window system, high quality in information and declarations, access to company systems*, dan *a partnership and cooperation against fraud (kejahatan) and smuggling* (penyelundupan).

Untuk mengakomodir kebutuhan pelaku usaha di satu sisi dan *customs* serta instansi terkait lainnya di sisi yang lain, maka untuk mencapai proses yang optimal harus berlandaskan pada lima pilar yaitu:

1. *Partnership*, diperlukan platform dan kepercayaan bagi terciptanya kerjasama yang lebih erat antara *customs* dan pelaku usaha di setiap tingkatan, dan juga antar sesama *customs* dari negara-negara yang berbeda.

2. *Risk Management*, memastikan terciptanya sinergi atas usaha-usaha yang dilakukan *customs* dan pelaku ekonomi dalam penegakan hukum dan memberantas tindakan-tindakan ilegal.
3. *Memorandum of Understanding* mencakup bisnis dan kinerja dalam melindungi masyarakat dan warganegara.
4. *Electronic processes and system based controls*.
5. *Cost and benefit* yang harus dibuktikan oleh *customs* dan pelaku ekonomi melalui *models of calculating the financial opportunities* yang sederhana tapi efektif dengan cara akreditasi (Karlsson, 2005).

Menurut Karlsson (2005), hal-hal penting dan perlu digarisbawahi dari *The Stairway Concept* adalah:

- Modernisasi, fasilitasi dan simplifikasi sangat bergantung pada inovasi dan kreativitas. *Customs* dituntut mampu mencari solusi terbaik atas masalah-masalah lama dan tantangan-tantangan baru.
- *Reducing errors in process*, jika pelaku usaha membuat kesalahan maka akan merugikan dirinya sendiri karena harus mengeluarkan biaya tambahan untuk memperbaiki informasinya. Bagi *customs*, kesalahan informasi yang diberikan pelaku usaha mengakibatkan *risk management* yang diterapkan *customs* menjadi tidak efisien, karena *customs resources* akan terserap hanya untuk melakukan koreksi atas informasi buruk yang diterima.
- Hal yang paling krusial di masa mendatang dalam hubungannya dengan masyarakat adalah kemampuan *customs* dalam menerapkan pendekatan *customer-oriented* dan *client's perspective* di sektor publik. Memiliki pendekatan yang sistematis terhadap dunia usaha dan publik menjadi sangat penting sehingga perlu dibangun struktur *partnership* yang bentuknya bisa berupa: *trade partnership groups*, *client focus groups*, *client survey*, dan *the customer ombudsman*.

- *Information Technology (IT)* bukanlah jawaban atas semua masalah. IT hanyalah sebuah *tool* (alat) yang dipilih untuk mencapai proses manajemen yang efektif. Tantangan sejatinya justru pada merubah proses kepabeanan sebelum melakukan komputerisasi. Kalau hanya sekedar melakukan komputerisasi terhadap prosedur dan rutinitas lama maka pencapaian terbaiknya paling hanya sebatas sedikit lebih cepat di jalur yang sama. Kunci sukses memanfaatkan IT secara optimal adalah dengan melakukan *business process reengineering*.
- *Customs capacity building*, setiap *customs* selayaknya berorientasi dan memiliki prioritas membangun sistem yang kompetibel dengan sistem *customs* dari negara-negara lainnya di dunia. Proses kepabeanan yang terstandarisasi secara global sudah menjadi kebutuhan dalam dunia kepabeanan.
- *The basic criteria for a modern customs service* adalah *risk management, effective organisation, know-how (training and competence), a facilitated and computerised electronic process, dan a partnership approach*.

#### 2.1.5. Konsep Kawasan Berikat

Konsep Kawasan Berikat yang diberlakukan di Indonesia merupakan adopsi dari praktek yang berlaku di dunia kepabeanan secara internasional. Konsep ini terkait dengan fungsi *customs* sebagai *trade facilitator* dalam rangka meningkatkan perdagangan internasional. Dalam Goorman (2005) dikemukakan bahwa *customs administration* membuat dua klasifikasi sistem administrasi dan pengawasan dalam rangka memberikan *trade facilitation* yaitu *duty relief* (penangguhan kewajiban) dan *exemption* (pembebasan).

Dalam (Corfmat dan Goorman, 2003) dan (Goorman, 2005) *duty relief* dan *exemption* dibahas secara lengkap dan mendalam. Dalam tulisan ini, hanya dikutip hal-hal yang relevan dan bisa menjelaskan tentang konsep Kawasan Berikat. Pembahasan tentang Kawasan Berikat yang berlaku di Indonesia dikemukakan di bab 4 tulisan ini yaitu pada Gambaran Umum Objek Penelitian.

#### 2.1.5.1. *Duty Relief dan Exemption*

*Duty relief* merupakan sistem yang ditujukan untuk barang-barang yang diimpor dengan penundaan pembayaran kewajiban terhadap barang-barang yang diimpor tersebut. *Duty relief* ini dapat berbentuk *temporary admission for inward processing (TAP)*, *manufacturing under bond (MUB)*, *export processing zones (EPZs)*, *temporary admission for re-exportation in the same state*, *customs warehousing*, dan *transit*. Termasuk juga *drawback* yaitu pengembalian terhadap pajak yang telah dibayarkan pada saat terjadi kegiatan ekspor.

*Exemption* merupakan sistem yang ditujukan untuk barang-barang yang tidak berhubungan dengan kegiatan ekspor atau re-ekspor. *Exemption* fokusnya terhadap insentif untuk investasi, impor yang dilakukan pemerintah, proyek dari luar negeri, keperluan perwakilan diplomatik, barang-barang dari bantuan asing, dan impor yang dilakukan oleh lembaga-lembaga untuk tujuan amal, kebudayaan, pendidikan atau keagamaan.

Pengalaman di banyak negara berkembang menunjukkan bahwa timbul banyak kesulitan di dalam menerapkan sistem *duty relief* dan *exemption* ini, yang mengakibatkan timbulnya penyimpangan, pelanggaran dan berkurangnya penerimaan negara. Ketiadaan sistem *duty relief* yang memadai dan handal mengakibatkan *manufacturer* (pengusaha industri) tujuan ekspor mengalami kesulitan dalam mendapatkan *input* (bisa berupa bahan mentah dan/atau bahan baku) impor yang mereka butuhkan akibatnya pengusaha harus membayar lebih tinggi dari harga di pasar internasional dan hal ini mengakibatkan produk (barang jadi) yang dihasilkan menjadi tidak kompetitif (kalah bersaing) di pasar internasional.

#### 2.1.5.2. *Duty Relief for Inward Processing*

Di dunia ini tiap-tiap negara memiliki kepentingan terhadap penerimaan negaranya, yang salah satu sumbernya berasal dari pungutan *duties* (kewajiban-kewajiban) terhadap barang-barang impor –yang bentuknya antara lain berupa bea masuk dan pajak. Pemerintah suatu negara dapat menerapkan penangguhan dan pembebasan pembayaran kewajiban, atau pengembalian (*restitusi*) terhadap kewajiban yang telah dibayar oleh pengusaha. Hal tersebut berlaku untuk *input*

yang diimpor untuk keperluan industri yang *output* (barang jadi) nya untuk tujuan ekspor. Dalam tataran pelaksanaannya, pemerintah membuat peraturan-peraturan yang diperlukan agar dapat mengakomodir kepentingan pengusaha. Inilah tujuan dari sistem *duty relief*.

Ada dua pendekatan dalam hal *duty relief for inward processing* ini yaitu (a) membebaskan barang-barang dari pembayaran kewajiban ketika diimpor (biasa disebut dengan *temporary admission*), bentuknya bisa berupa *temporary admission for inward processing (TAP)*, *manufacturing under bond (MUB)*, *passbook system*, variasi atau bisa juga gabungan dari *TAP* dan *MUB*, dan *export processing zones (EPZs)*, dan (b) *drawback* (pengembalian), yaitu pembayaran kewajiban atas *input* yang diimpor dikembalikan setelah *output* (barang jadi) diekspor.

Meskipun *temporary admission* dan *drawback* memiliki tujuan yang sama, namun konsekuensi yang ditimbulkan berbeda karena adanya dua kepentingan yang saling berlawanan. Kedua kepentingan yang saling berlawanan tersebut adalah keuntungan yang diterima pengusaha di satu sisi dan pengamanan penerimaan negara di sisi lain. *Temporary admission* menguntungkan pengusaha karena tidak perlu mengeluarkan uang untuk pembayaran kewajiban, namun di sisi lain pengamanan penerimaan negara tidak terjamin padahal bisa saja bahan baku yang diimpor digunakan untuk kebutuhan yang lain (menyimpang), atau barang jadi yang dihasilkan dijual ke pasar dalam negeri (pasar lokal). Sedangkan *drawback* merupakan kebalikannya, pembayaran yang dilakukan pengusaha menjadi dis-insentif bagi mereka karena sedikit-banyak pasti berpengaruh terhadap likuiditas keuangan perusahaan, namun dari sisi penerimaan negara menjadi sangat terjamin.

#### 2.1.5.3. *Temporary Admission for Inward Processing*

Dalam sistem *TAP*, bahan baku dapat diimpor jika digunakan untuk produksi, pengolahan, atau perbaikan. Bahan baku lain yang berasal dari dalam negeri –yang biasa dikenal dengan sebutan kandungan lokal– jika memang diperlukan di dalam proses produksi juga bisa dimanfaatkan. *TAP* bahkan juga mencakup kontrak atau *job* (pekerjaan) pengolahan dari pelanggan di luar negeri,

jadi singkatnya hanya menumpang untuk mengolah saja sedangkan kepemilikan tetap berada di tangan pelanggan di luar negeri tersebut. Praktek seperti ini banyak dilakukan di negara-negara maju dan negara-negara berkembang.

Efektifitas *TAP* membutuhkan administrasi kepabeanan yang baik. Pengusaha diberikan kewajiban untuk melakukan kegiatan produksi sekurang-kurangnya memenuhi batas minimal yang telah ditentukan. Pengusaha wajib menyerahkan jaminan sebesar nilai kewajibannya dan juga wajib membuat pembukuan terkait bahan baku dan barang jadi yang dihasilkan. Pengusaha juga berkewajiban membuat laporan secara berkala yang di dalamnya mencantumkan jumlah barang jadi yang diekspor dan yang dijual di pasar dalam negeri, dan realisasi pembayaran untuk barang yang dijual di pasar dalam negeri. Untuk menjamin keberhasilan *TAP* ini maka dibutuhkan petugas kepabeanan yang handal di dalam bidang audit. Dan dibutuhkan pula administrasi dan prosedur yang sederhana dalam pelaksanaannya agar manfaat yang diperoleh pengusaha bisa maksimal.

Persyaratan-persyaratan utama yang harus dipenuhi agar *TAP* bisa terlaksana dengan baik adalah sebagai berikut :

- *Authorization* (otorisasi). Pengusaha yang ingin memanfaatkan *TAP* ini harus terlebih dahulu mendaftar ke *customs* baru selanjutnya bisa ditindaklanjuti dan dilakukan pengawasan. Pertama kali yang dilakukan *customs* adalah melakukan pemeriksaan ke lokasi pabrik untuk menilai apakah pembukuan dan persyaratan-persyaratan lainnya telah terpenuhi (misalnya yang bersifat fisik seperti batas wilayah pabrik yang jelas, pagar dan pintu pabrik untuk masuk dan keluarnya barang), dan lainnya.
- *Security* (keamanan). Menyerahkan jaminan untuk kewajiban yang belum dibayar sehingga apabila terjadi penyimpangan atau penyalahgunaan maka penerimaan negara terjamin.

- *Rate of yield.* Rasio dari satuan unit bahan baku yang dipakai untuk menghasilkan barang jadi harus ditentukan dan disepakati oleh kedua belah pihak (pengusaha dan *customs*), dan harus terus diperbaharui secara berkala sesuai dengan perkembangan yang terjadi.
- *Importation.* Pengusaha dapat mengimpor bahan baku secara langsung atau membeli dari *TAP* lain. Jika mengimpor secara langsung maka pengusaha wajib *declare* (memberitahukan) kewajibannya, sedangkan apabila membeli dari *TAP* lain maka pengusaha harus memberitahukan nomor registrasi *TAP* nya kepada *TAP* yang menjual dan semua kewajiban yang melekat pada bahan baku yang dibeli beralih menjadi tanggungan pengusaha yang membeli bahan baku tersebut.
- *Exportation and discharge of responsibility.* Pengusaha menjelaskan tanggung jawabnya terhadap kewajiban yang belum dibayar terkait barang jadi yang diekspornya. Termasuk kategori barang yang diekspor adalah mencakup barang yang dijual di *duty-free shop* (toko bebas bea), dijual ke diplomat asing, dan untuk kebutuhan penerbangan rute luar negeri. Pengusaha juga bertanggung jawab menjelaskan kewajiban yang belum dibayar terhadap barang-barang yang ditaruh di *customs warehouse* atau *EPZ*, dan yang dijual ke *TAP* lain.
- *Diversion of goods to local market.* Pemisahan terhadap barang-barang yang dijual ke pasar dalam negeri sebanyak jumlah yang diijinkan. Keterlambatan pembayaran kewajiban atas barang yang dijual di pasar dalam negeri bisa dikenai bunga. *Byproduct* (barang sampingan), *scrap* (bahan baku sisa), dan *waste* (sampah) yang timbul akibat proses pengolahan apabila dijual atau dikeluarkan dari *TAP* maka pengusaha wajib membayar kewajibannya, kecuali jika dimusnahkan atau diekspor maka tidak perlu membayar kewajibannya. Namun mengekspor merupakan tindakan yang tidak menguntungkan secara ekonomi sehingga dalam kenyataannya jarang sekali dilakukan.

- *Periodic return*. Pengusaha membukukan dan melaporkan secara berkala ke *customs* (unit atau seksi yang khusus menangani *duty relief*) terkait barang-barang yang diimpor atau dibeli dari *TAP* lain. Ada dua metode akuntansi dan pengawasan yang digunakan. Metode pertama adalah dengan mencocokkan dokumen ekspor secara khusus dengan dokumen impor. Ini merupakan metode tradisional dan rumit sehingga sudah selayaknya dihindari. Metode kedua adalah dengan membuat *single and general declaration* terhadap jumlah keseluruhan bahan baku yang diimpor, dan barang jadi yang benar-benar diekspor dan yang dijual di pasar dalam negeri dalam periode waktu yang sama. Metode kedua ini mensyaratkan pelaksanaan sistem yang efektif jika ingin diterapkan.
- *Prescribed books and records*. Pengusaha wajib memelihara pembukuan dan pencatatan bahan baku yang diimpor beserta kewajiban dan pajak yang ditanggungkan, bahan baku yang ada di gudang, bahan baku yang digunakan, dan barang jadi yang diproduksi beserta jumlah yang diekspor, jumlah yang dijual di pasar dalam negeri, jumlah *byproduct*, *scrap*, dan *waste* yang dihasilkan dari pengolahan.
- *Customs duty relief unit*. *Customs* memonitor dan mengawasi sistem *TAP* melalui unit khusus yang bisa disebut (misalnya) *Inward Processing unit* atau *Duty Relief unit*. Unit ini menganalisis aplikasi, memberi otorisasi untuk *TAP*, menganalisis *input-output rasio (rates of yield)* dan memonitor kinerja dari pengusaha berdasarkan *periodic return*, *periodic visit* dan audit pembukuan.
- *Computerization*. Sistem pengawasan *TAP* harus menggunakan komputerisasi agar akurasinya terjamin.

#### 2.1.5.4. Variasi dari Prosedur *TAP*

Masing-masing negara memiliki karakteristik, kondisi dan tantangan yang berbeda sehingga prosedur *TAP* ini memunculkan beberapa variasi dalam penerapannya. Variasi dari prosedur sistem *TAP* ini bisa berupa gabungan antara

sistem *TAP* dan *drawback*, *Passbook* (buku besar), dan *MUB*. Konsep Kawasan Berikat yang dikembangkan dan dijalankan oleh pemerintah Indonesia merupakan (mengadopsi) prosedur *MUB*.

#### 2.1.5.5. *Manufacturing Under Bond*

Kawasan Berikat yang dijalankan di Indonesia mengadopsi prosedur *MUB*. Sistem/prosedur ini mirip dengan *TAP*. Seperti pada *TAP*, pengusaha diijinkan mengimpor bahan baku tanpa kewajiban membayar. Sistem *MUB* ini khususnya digunakan untuk industri pengolahan yang seluruh atau sebagian besar bahan bakunya berasal dari impor. Jadi di dalam sistem *MUB* ini pengusaha mendapatkan manfaat yang sangat besar dari sisi keuangan, yaitu bisa menghemat karena tidak membayar kewajibannya.

Berdasarkan pertimbangan bahwa tujuan utama dari *MUB* adalah lebih berorientasi pada kepentingan ekspor daripada penangguhan pembayaran kewajiban maka tidak akan ada manfaatnya bila sebagian besar barang jadi yang dihasilkan di jual di pasar dalam negeri. Dengan alasan inilah maka pemerintah harus menetapkan jumlah persentase maksimum dari barang jadi yang diperbolehkan untuk dijual di pasar dalam negeri. Banyak negara berkembang menemui kesulitan di dalam mengawasi kegiatan impor terhadap bahan baku yang benar-benar akan digunakan untuk keperluan memproduksi barang jadi untuk tujuan ekspor ini, dan yang digunakan untuk tujuan lain. Karena itulah maka persyaratan yang harus dipenuhi pengusaha untuk mendapatkan ijin *MUB* ini menjadi sangat berat dan membutuhkan biaya. Bahkan di beberapa negara ijin *MUB* yang telah dimiliki harus diperbaharui setiap tahun. Dalam pelaksanaannya juga diatur agar pengusaha hanya dapat mengakses bahan baku yang berada di dalam gudang bila pintu gudang dibuka oleh petugas *customs*, dan prosedur yang dilalui memerlukan banyak dokumen dan birokratis.

Secara operasional dan administrasi, *MUB* sangat mirip dengan *TAP*. Namun *MUB* lebih ketat di dalam pengawasan secara fisik daripada *TAP*. Contohnya pengawasan terhadap pengangkutan bahan baku dari pelabuhan tempat berlabuhnya kapal yang mengangkut bahan baku impor sampai ke gudang pabrik dan pengawasan yang dilakukan *customs* di gudang pabrik. Penyederhanaan

prosedur pada sistem *MUB* dapat mengadopsi seperti pada sistem *TAP* sehingga pengamanan terhadap penerimaan negara tetap terjamin tanpa mengurangi kualitas pemberian *trade facilitation* bagi pengusaha (Goorman, 2005).

## 2.2. Model Analisis

Sebelum masuk lebih jauh ke pembahasan tentang model analisis, ada baiknya mengulas sedikit tentang pengertian kata “persepsi” yang banyak muncul di dalam tinjauan literatur. Kata persepsi tersebut dapat ditemukan pada pengertian kualitas pelayanan menurut Hradesky, pada pengertian kepuasan pelanggan menurut Kotler dan Oliver, dan pada dimensi kepuasan pelanggan terkait dengan *value* (nilai) pelanggan menurut Goetsch dan Davis.

Prasetyo dan Jannah (2008) menambahkan kata **hasil persepsi** dalam mengemukakan definisi kualitas pelayanan menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry. Definisi kualitas pelayanan yang dikemukakan dalam Prasetyo dan Jannah (2008, p. 72) sebagai berikut, “kualitas pelayanan adalah **hasil persepsi** di benak pelanggan setelah mereka membandingkan antara persepsi kualitas yang mereka terima (*perceived service*) dengan harapan mereka terhadap layanan tersebut (*expected service*)”.

Kata persepsi sangat mewarnai konsep kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggan. Dalam penelitian ini, kuesioner merupakan instrumen yang akan digunakan dalam mengukur kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggan. Sehingga penting menyimak pendapat dari Irawan (2007, p. 102) yang menyatakan “apa yang dikumpulkan melalui kuesioner ini adalah sekedar “**persepsi tentang sesuatu**” dan bukan “**substansi dari sesuatu**”. Jadi, dalam penelitian ini setelah data berhasil dikumpulkan dan selanjutnya diolah, apapun hasilnya itulah persepsi di benak pelanggan atas kualitas pelayanan dan kepuasan yang mereka terima.

Pelayanan yang diberikan Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) Tipe A2 Tangerang terhadap pelanggannya yaitu Pengusaha Di Kawasan Berikat (PDKB), merupakan bagian yang tidak bisa dipisahkan dengan kualitas dan kepuasan PDKB. Mengulangi yang telah dikemukakan di depan, menurut Zeithaml, Parasuraman, dan Berry, kualitas pelayanan adalah tingkat kesenjangan (*gap*) antara harapan-harapan pelanggan dengan kenyataan yang

mereka rasakan. Yang dapat dilakukan KPPBC Tipe A2 Tangerang adalah terus berusaha memberikan pelayanan yang terbaik terhadap PDKB. Pelayanan yang semakin baik otomatis akan meningkatkan pula kualitas pelayanan. Namun kualitas pelayanan dan kepuasan pelanggan tidak selalu paralel. Menyediakan pelayanan yang bagus saja tidaklah cukup karena kepuasan PDKB dipengaruhi juga oleh efektifitas, keramahan, dan ketepatan waktu KPPBC Tipe A2 Tangerang dalam memberikan pelayanan. Penampilan, pengetahuan, sikap dari pegawai KPPBC Tipe A2 Tangerang, dan citra Direktorat Jenderal Bea dan Cukai merupakan faktor penting yang ikut mempengaruhi tingkat kepuasan PDKB atas pelayanan yang mereka terima.

Model analisis penelitian ini dapat dilihat pada gambar 2.1 berikut ini.



Gambar 2.1 Model Analisis Penelitian Hubungan Kualitas Pelayanan dengan Kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat

### 2.3. Hipotesis Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan perumusan masalah maka hipotesis penelitian yang diajukan terdiri dari hipotesis mayor (utama) dan hipotesis minor.

Hipotesis mayor (utama) penelitian adalah sebagai berikut :

$H_0$  = Tidak ada hubungan antara kualitas pelayanan dengan kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang.

$H_a$  = Ada hubungan antara kualitas pelayanan dengan kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang.

Hipotesis minor penelitian adalah sebagai berikut :

$H_0$  = Tidak ada hubungan antara masing-masing indikator kualitas pelayanan yang terdiri dari *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* dengan kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang.

$H_a$  = Ada hubungan antara masing-masing indikator kualitas pelayanan yang terdiri dari *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* dengan kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang.

### 2.4. Operasionalisasi Konsep

Variabel bebas penelitian ini adalah **kualitas pelayanan**. Secara operasional, variabel ini dapat diartikan sebagai hasil persepsi di benak Pengusaha Di Kawasan Berikat setelah mereka membandingkan antara harapan mereka terhadap pelayanan (*expected service*) dengan pelayanan yang mereka terima (*perceived service*) yang diukur berdasarkan indikator : *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance* dan *empathy*. Kelima indikator kualitas pelayanan, yaitu *tangibles* ( $X_1$ ), *reliability* ( $X_2$ ), *responsiveness* ( $X_3$ ), *assurance* ( $X_4$ ) dan *empathy* ( $X_5$ ) merupakan variabel bebas dalam penelitian ini.

Universitas Indonesia

Variabel terikat penelitian ini adalah **kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat**. Secara operasional, variabel ini dapat diartikan sebagai perasaan senang atau kecewa Pengusaha Di Kawasan Berikat sebagai hasil dari membandingkan pelayanan yang diharapkan dengan yang dirasakan yang diukur berdasarkan indikator: penerimaan secara gembira dan ikhlas, efektifitas pelayanan, citra organisasi, dan orientasi pada kebutuhan pelanggan.

Berdasarkan variabel dan indikator penelitian, pernyataan-pernyataan yang diajukan dikelompokkan sebagaimana yang tertera pada tabel 2.2 berikut ini.

Tabel 2.2 Variabel dan Indikator Penelitian

Variabel	Indikator	Butir	Jumlah Butir
Kualitas Pelayanan (X)	Tangibles	1,2,3,4	4
	Reliability	5,6,7,8	4
	Responsiveness	9,10,11,12	4
	Assurance	13,14,15,16	4
	Empathy	17,18,19,20	4
Kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat (Y)	Penerimaan secara gembira dan ikhlas dari pelanggan	1,2,3,4,5	5
	Efektifitas pelayanan	6,7,8,9,10	5
	Citra organisasi	11,12,13,14,15	5
	Orientasi pada kebutuhan pelanggan	16,17,18,19,20	5
Jumlah Seluruh Butir			40

Dalam Sukmadinata (2005, p. 225) disebutkan “skala merupakan teknik pengumpulan data yang bersifat mengukur, karena diperoleh hasil ukur yang berbentuk angka-angka”. Kuesioner dalam penelitian ini menggunakan skala

deskriptif (*descriptive rating scale*) model Likert. Dalam skala tidak ada jawaban salah-benar, jawaban yang diberikan responden menunjukkan posisi responden (Sukmadinata, 2005). Untuk menghindari responden memilih jawaban yang bersifat netral maka untuk setiap pernyataan diberikan enam pilihan jawaban. Pilihan jawaban “Ragu-Ragu” sengaja tidak diberikan sehingga jawaban responden menjadi jelas, yaitu merupakan ketidaksetujuan atau persetujuan. Keenam pilihan jawaban tersebut terdiri dari :

- |                               |        |                 |
|-------------------------------|--------|-----------------|
| A. Sangat Tidak Setuju Sekali | (STSS) | diberi skor = 1 |
| B. Sangat Tidak Setuju        | (STS)  | diberi skor = 2 |
| C. Tidak Setuju               | (TS)   | diberi skor = 3 |
| D. Setuju                     | (S)    | diberi skor = 4 |
| E. Sangat Setuju              | (SS)   | diberi skor = 5 |
| F. Sangat Setuju Sekali       | (SSS)  | diberi skor = 6 |

Tiga pilihan jawaban pertama (A,B,C) masuk dalam kategori ketidaksetujuan, sedangkan tiga pilihan jawaban berikutnya (D,E,F) masuk dalam kategori persetujuan.