

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Meningkatnya perdagangan internasional menyebabkan negara-negara di dunia menjadi lebih cepat terintegrasi dan batas-batas antar negara menjadi semakin kabur. Integrasi mendorong lahirnya teknologi, desain, dan produk baru. Integrasi juga semakin meningkatkan persaingan yang melahirkan produk-produk berkualitas lebih baik namun ditawarkan dengan harga yang lebih bersaing. Negara yang menerapkan *open trade regime*¹ (sistem perdagangan terbuka) – yang salah satu cirinya adalah tidak terlalu melindungi pengusaha dalam negerinya– memaksa para pengusaha untuk menekan biayanya agar bisa bersaing secara internasional. *Open trade regime* bisa efektif dan membawa manfaat bagi sebuah negara bila diikuti dengan kebijakan-kebijakan yang tepat dari pemerintahnya.

Dalam beberapa dekade terakhir ini di banyak negara berkembang rata-rata tarif telah terpengkas menjadi tinggal setengahnya dan *nontariff impor barriers* (hambatan-hambatan impor bukan berupa tarif) juga telah berkurang secara drastis. Yang termasuk *impor barrier* adalah *export subsidies* (subsidi ekspor), *high tariffs* (tingkat tarif yang tinggi), dan *rules of origin* (aturan-aturan tentang asal barang) yang ketat. Namun, tetap saja masih banyak negara yang mengalami kesulitan dalam menghadapi persaingan internasional. Sistem lalu lintas barang dan perdagangan yang tidak bekerja secara baik dan kombinasi faktor-faktor yang membentuk *transaction costs*² (biaya transaksi) juga ikut mempengaruhi kegagalan di banyak negara berkembang untuk berintegrasi di

¹ Dikenal juga sebagai *open international economic regime*, sistem ini didasarkan pada prinsip-prinsip: transparansi, non-diskriminasi, perlakuan nasional (*national treatment*), dan resiprositas/asas timbal balik (Bain, 2001).

² Dalam konteks ini, *transaction costs* terdiri (terbentuk) dari *cost of clearing customs* (biaya yang terkait dengan kepabeanan), *transport costs* (biaya transportasi), *noncustoms trade documentation requirements* (dokumen perijinan perdagangan di luar customs), dan *unenforceability of legal trade documents*.

dalam perekonomian dunia. Karena itu *customs* (institusi kepabeanan/bea cukai) di banyak negara terus berusaha memberikan kemudahan kepada para pengusahanya yang berorientasi ekspor. Kemudahan tersebut berupa *duty-free input* (pembebasan dari membayar kewajiban dan pajak terhadap bahan mentah/bahan baku yang diimpor) yang dibutuhkan pengusaha dalam proses produksi, agar harga jual barang jadi yang dihasilkan dapat bersaing di pasar internasional. Upaya yang dilakukan oleh *customs* di banyak negara adalah dengan melakukan modernisasi terhadap kelembagaannya. Inisiatif reformasi kepabeanan ini didukung oleh banyak lembaga bilateral dan multilateral yang ada di dunia seperti *European Union (UE)*, *the International Monetary Fund (IMF)*, *the Inter-American Development Bank (IDB)*, *the African Development Bank (AfDB)*, *the Asian Development Bank (AsDB)*, *the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)*, dan *the World Bank (WB)*. Untuk mengakomodasi kecenderungan ini, *the World Custom Organization (WCO)* selaku organisasi kepabeanan sedunia menyiapkan *technical assistance* (bantuan teknis) yang dibutuhkan. *Customs* di beberapa negara telah berhasil memperbaiki kinerjanya dengan memanfaatkan dukungan ini, namun masih banyak juga yang tidak efisien kinerjanya sehingga malah menambah biaya di dalam kegiatan perdagangan dan menurunkan pertumbuhan perekonomian suatu negara.

Customs diharapkan dapat meningkatkan penerimaan negara, melindungi pengusaha industri dalam negeri, menjamin ketersediaan bahan baku, mencegah penyelundupan barang-barang terlarang dan berbahaya (seperti senjata dan obat-obatan yang tidak layak dan telah kadaluarsa), dan pemberantasan narkoba dengan menjalankan hukum dan peraturan yang telah digariskan di dalam kesepakatan *the World Trade Organization (WTO)*. Semua yang disebutkan diatas merupakan tugas-tugas *customs*. Tugas lain yang tidak kalah pentingnya untuk dilaksanakan adalah sebagai *trade facilitator* (penyedia kemudahan perdagangan). *Customs* diharapkan dapat menjalankan semua tugas-tugas tersebut secara efektif dan efisien tanpa mengabaikan tugasnya di dalam pemenuhan *trade facilitation*.

Tanggung jawab yang diemban institusi kepabeanan terus berkembang dan semakin berat. Tugasnya sebagai institusi kunci di dalam menjaga pintu gerbang negara dari dunia luar membawa konsekuensi bagi *customs* untuk

bertanggungjawab terhadap lalu lintas barang dan orang. Di beberapa negara, tugas tersebut diemban bersama-sama dengan *government agency* (instansi pemerintah) lainnya. Berdasarkan perkembangan yang terus-menerus terjadi, *customs* tidak bisa lagi memperlakukan secara sama dalam pelaksanaan tugas-tugasnya. *Customs* dituntut harus mampu menentukan prioritas dalam melaksanakan tugas-tugasnya. Saat ini telah terjadi pergeseran prioritas dalam pelaksanaan tugas utama *customs*. Secara tradisional tugasnya sangat dominan sebagai *revenue collector* (pengumpul penerimaan negara). Namun sekarang dituntut lebih berperan sebagai *trade facilitator* (penyedia fasilitas perdagangan). Hal ini merupakan dampak dari pesatnya tuntutan terhadap fasilitas perdagangan secara internasional.

Berdasarkan *the WTO Cancun Agenda* dan *the WCO Revised Kyoto Convention*, pemerintah-pemerintah negara anggotanya dituntut komitmennya untuk memberi perhatian lebih kepada *private sector* dan pelayanan publik yang lebih baik. Tuntutan berupa penurunan biaya perdagangan, prosedur kepabeanan yang mudah dan sederhana, dan jaminan bisa diterapkannya sistem *just in time*³ dalam kegiatan industri. Selain itu, kencangnya tuntutan dari masyarakat terhadap terselenggaranya *good governance*, telah memaksa *government agency* untuk meningkatkan kinerjanya. *Customs* sebagai salah satu dari *government agency*, dituntut pula agar mampu memberikan pelayanan kepabeanan yang berkualitas dan bebas dari praktek korupsi (Wulf, 2005).

Salah satu upaya pemerintah Indonesia dalam mengakomodir perkembangan perdagangan internasional tersebut adalah dengan menetapkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan. Pada konsiderannya, butir (b) dan (c) disebutkan :

³ Sistem ini diciptakan oleh Taiichi Ohno dan dikembangkan untuk pertama kalinya di perusahaan otomotif Toyota. Sistem ini bertujuan mengurangi seminimal mungkin persediaan bahan baku yang berada di gudang sehingga bisa mengurangi biaya produksi. Karena itu sistem yang biasa disingkat menjadi JIT ini disebut juga sistem zero inventory (Goetsch & Davis, 1997).

- (b) bahwa beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan sudah tidak sesuai dengan penyelenggaraan kepabeanan sehingga perlu dilakukan perubahan;
- (c) bahwa dalam upaya untuk lebih menjamin kepastian hukum, keadilan, **transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik**, untuk mendukung upaya **peningkatan dan pengembangan perekonomian nasional** yang berkaitan dengan **perdagangan global**, untuk mendukung **kelancaran arus barang** dan meningkatkan efektivitas pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar daerah pabean Indonesia dan lalu lintas barang tertentu dalam daerah pabean Indonesia, serta untuk mengoptimalkan pencegahan dan penindakan penyelundupan, perlu pengaturan yang lebih jelas dalam pelaksanaan kepabeanan.

Selanjutnya di dalam bagian Penjelasan Umumnya, disebutkan :

- Pemerintah khususnya Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) yang berfungsi sebagai **fasilitasi perdagangan** harus dapat membuat suatu hukum kepabeanan yang dapat mengantisipasi perkembangan dalam masyarakat dalam rangka memberikan **pelayanan** dan pengawasan yang **lebih cepat, lebih baik, dan lebih murah**.
- Tempat Penimbunan Berikat (TPB) sebagai bentuk insentif di bidang kepabeanan yang selama ini diberikan, **tidak dapat menampung tuntutan investor luar negeri** untuk dapat melakukan pelelangan, daur ulang, dan kegiatan lain karena adanya pembatasan tujuan TPB hanya untuk menimbun barang impor untuk diolah, dipamerkan, dan/atau disediakan untuk dijual. Untuk menghindari **beralihnya investasi ke negara-negara tetangga** serta sebagai **daya tarik bagi investor asing** perlu diberikan suatu insentif, kepastian hukum, dan kepastian berusaha dengan perluasan fungsi TPB.
- Dalam kaitannya dengan perdagangan internasional, Undang-Undang kepabeanan idealnya **dapat mengikuti konvensi internasional dan praktek kepabeanan internasional** sehingga perlu melakukan penyesuaian Undang-Undang kepabeanan Indonesia dengan menambahkan atau mengubah ketentuan sesuai dengan konvensi tersebut.

Konsideran dan butir-butir penjelasan umum Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 di atas menunjukkan telah terjadi *shift in paradigm* terhadap tugas utama dan fungsi DJBC, dari yang sebelumnya memprioritaskan fungsi *revenue collector*, selanjutnya menjadi lebih sebagai *trade facilitator* dan *industrial assistance*. Salah satu tindakan nyata pemerintah (DJBC) dalam mendukung

sektor perdagangan dan industri adalah dengan meningkatkan pelayanan dan memperluas fungsi Tempat Penimbunan Berikat. Reformasi Kepabeanan (*Customs Reform*) yang tengah dilakukan DJBC merupakan tindakan nyata dari DJBC untuk menjawab tuntutan masyarakat atas penyelenggaraan *good governance* di lembaga publik. Mengutip yang dikemukakan oleh Supriadi, sebenarnya reformasi kepabeanan sudah dimulai sejak tahun 2002 namun dalam penerapannya ternyata masih dianggap belum memadai sehingga belum mendapat respon yang positif dari masyarakat pelaku usaha (Suprijadi, 2009). Dalam perkembangannya, reformasi kepabeanan bersinergi dan menjadi bagian dari program reformasi birokrasi Departemen Keuangan yang hadir belakangan. Salah satu tujuan reformasi kepabeanan adalah meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelayanan publik pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

Salah satu tugas dan kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai adalah memberikan pelayanan kepada pelaku usaha di Kawasan Berikat. Kawasan Berikat merupakan salah satu bentuk dari tempat penimbunan berikat. Secara umum Kawasan Berikat merupakan kawasan tempat pengolahan barang untuk tujuan diekspor dan pelaku usaha yang ada di dalamnya diberikan fasilitas berupa penangguhan pembayaran bea masuk. Perusahaan yang melakukan kegiatan usaha di dalamnya disebut Pengusaha Di Kawasan Berikat (PDKB).

Arti penting dan manfaat Kawasan Berikat sangat besar. Ditinjau dari dimensi ekonomi, *multiplier effect* yang ditimbulkannya demikian besar. Beberapa di antaranya adalah mampu menyerap banyak tenaga kerja, menghasilkan pajak penghasilan dari gaji dan upah, menghidupkan perekonomian sekitar kawasan, dan menyerap bahan baku/komponen lokal. Belum lagi jika ditinjau dari dimensi sosial kemasyarakatan dan dimensi lainnya. Jadi wajar kalau pemerintah menaruh perhatian yang sangat besar terhadap Kawasan Berikat.

Perhatian yang sangat besar dari pemerintah tersebut diimplementasikan dalam banyak bentuk. Salah satunya adalah tuntutan terhadap Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam memberikan pelayanan terbaik kepada Pengusaha Di Kawasan Berikat. Konsekuensinya adalah kebijakan, sistem, dan prosedur pelayanan DJBC harus berorientasi pada peningkatan kualitas pelayanan. Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai (KPPBC) sebagai unit operasional di

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, menjadi ujung tombak dalam memberikan pelayanan yang berkualitas. Dengan keberadaannya di posisi terdepan, KPPBC dituntut responsif terhadap kebutuhan Pengusaha Di Kawasan Berikat.

KPPBC Tipe A2 Tangerang merupakan salah satu unit operasional di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai yang memberikan pelayanan kepada Pengusaha Di Kawasan Berikat. Dalam wilayah kerja KPPBC Tipe A2 Tangerang yang mencakup Kabupaten dan Kota Tangerang, terdapat banyak Kawasan Berikat. Mengingat pentingnya tugas yang diemban KPPBC Tipe A2 Tangerang maka perlu diukur sejauh manakah kualitas pelayanan KPPBC Tipe A2 Tangerang dan kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat (sebagai penerima pelayanan/pelanggan).

Kualitas pelayanan dan kepuasan penerima pelayanan tidak selalu berbanding lurus karena bisa saja terjadi kualitas pelayanan meningkat namun kepuasan penerima pelayanan tidak ikut meningkat. Kualitas pelayanan dan kepuasan penerima pelayanan berkaitan dengan persepsi. Persepsi bersifat subyektif sehingga baik atau buruknya pelayanan yang diberikan petugas KPPBC Tipe A2 Tangerang dan apakah pelayanan yang diberikan memuaskan atau tidak memuaskan, menjadi sangat tergantung pada Pengusaha Di Kawasan Berikat selaku penerima pelayanan. Kejelian jajaran KPPBC Tipe A2 Tangerang dalam mengenali indikator-indikator kualitas pelayanan dan kepuasan yang dianggap penting oleh Pengusaha Di Kawasan Berikat menjadi sangat penting.

Untuk menilai sejauh mana kualitas pelayanan, kepuasan penerima pelayanan, dan untuk mengetahui hubungan kualitas pelayanan dengan kepuasan penerima pelayanan pada KPPBC Tipe A2 Tangerang maka perlu dilakukan penelitian. Dalam penelitian ini, untuk mengukur kualitas pelayanan digunakan indikator: *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* dan untuk mengukur kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat (sebagai penerima pelayanan/pelanggan) digunakan indikator: penerimaan secara gembira dan ikhlas, efektifitas pelayanan, citra organisasi, dan orientasi pada kebutuhan pelanggan. Indikator-indikator yang digunakan untuk mengukur kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat tersebut yang membedakan penelitian ini dengan

penelitian terdahulu, karena sepengetahuan penulis, sebelumnya sudah ada beberapa penelitian tentang Kawasan Berikat.

1.2. Pembatasan Masalah

Terkait dengan tugas dan fungsi pelayanan, sebenarnya KPPBC Tipe A2 Tangerang tidak hanya memberikan pelayanan kepada Kawasan Berikat saja. Di wilayah kerja KPPBC Tipe A2 Tangerang, selain terdapat banyak Kawasan Berikat, juga terdapat beberapa Gudang Berikat dan Pengusaha Barang Kena Cukai yang juga mendapatkan pelayanan dari KPPBC Tipe A2 Tangerang. Dalam rangka membatasi penelitian ini, maka yang akan diteliti hanyalah pelayanan terhadap Pengusaha Di Kawasan Berikat saja.

1.3. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Sejauh manakah kualitas pelayanan menurut indikator: *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang?
2. Sejauh manakah kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat menurut indikator: penerimaan secara gembira dan ikhlas, efektifitas pelayanan, citra organisasi, dan orientasi pada kebutuhan pelanggan?
3. Adakah hubungan antara kualitas pelayanan dengan kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat?

1.4. Tujuan Dan Signifikansi Penelitian

1.4.1. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan mengetahui kualitas pelayanan menurut indikator: *tangibles*, *reliability*, *responsiveness*, *assurance*, dan *empathy* pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang.

2. Untuk menganalisis dan mengetahui kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat menurut indikator: penerimaan secara gembira dan ikhlas, efektifitas pelayanan, citra organisasi, dan orientasi pada kebutuhan pelanggan.
3. Untuk mengetahui adakah hubungan antara kualitas pelayanan dengan kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat.

1.4.2. Signifikansi Penelitian

1. Dari sisi akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu administrasi, khususnya yang berkaitan dengan kualitas pelayanan dan kepuasan Pengusaha Di Kawasan Berikat pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe A2 Tangerang.

2. Dari sisi praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu bahan masukan bagi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam perumusan kebijakan pelayanan dan evaluasi atas pelayanan Kawasan Berikat.

1.5. Sistematika Penulisan

- BAB 1 : PENDAHULUAN, menjelaskan latar belakang masalah, pembatasan masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, dan sistematika penulisan.
- BAB 2 : TINJAUAN LITERATUR, menjelaskan tinjauan literatur, model analisis, hipotesis penelitian, dan operasionalisasi konsep.
- BAB 3 : METODE PENELITIAN, menjelaskan pendekatan dan jenis penelitian, teknik pengumpulan data, populasi dan sampel, uji validitas dan reliabilitas, dan teknik analisis data.

- BAB 4 : PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN, menjelaskan gambaran umum obyek penelitian, uji instrumen penelitian, hasil penelitian, dan analisis hasil penelitian.
- BAB 5 : KESIMPULAN DAN SARAN, membuat kesimpulan dari hasil penelitian dan memberikan saran-saran yang bermanfaat.

