

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

2.1. Tinjauan Literatur

Dalam sub bab tinjauan literatur ini akan dibahas mengenai teori-teori dan konsep-konsep yang akan menjadi dasar dari penelitian ini yaitu berkaitan dengan evaluasi, administrasi publik, pelayanan kepubeanean, administrasi pabeaan, sistem dan prosedur kepubeanean, serta konsep rekayasa ulang dan penerapannya pada sektor publik.

2.1.1. Evaluasi

Evaluasi sering diartikan secara sempit dan kurang pas. Masih banyak yang memandang evaluasi hanya berdasarkan aktivitasnya yang penting dan menonjol saja. Salah satu kesalahan yang sering terjadi, misalnya, evaluasi dipandang sebagai testing, atau sekadar penilaian tentang penampilan peserta diklat. Evaluasi didefinisikan oleh berbagai ahli atas dasar latar belakang filosofis masing-masing. Secara mendasar evaluasi dipandang oleh para ahli dari segi ontologi, epistemologi dan metodologi. Berikut ini diberikan beberapa definisi evaluasi untuk dapat dijadikan acuan dan perbandingan.

Beberapa definisi evaluasi yang dikenal cukup luas antara lain adalah tiga definisi yang dikemukakan oleh departemen Pendidikan Negara Bagian Kalifornia, Cronbach dan Suppes, serta *A Joint Committee on Standard for Evaluation* seperti dikutip Purwanto dan Atwi Suparman¹ sebagai berikut: “Evaluasi adalah proses menentukan nilai atau aktifitas suatu kegiatan untuk tujuan pembuatan keputusan”. (Departemen Pendidikan Negara Bagian California). “Evaluasi adalah suatu proses dimana data yang relevan dikumpulkan dan ditransformasikan menjadi informasi bagi pembuatan keputusan” (Cronbach & Suppes). Evaluasi adalah suatu pemeriksaan (penyelidikan yang sistematis tentang manfaat atau kegunaan dari sesuatu berdasarkan standar tertentu (*A Joint Committee on Standard for Evaluation*)).

¹ Purwanto dan Atwi Suparman, *Evaluasi Program Diklat*, Jakarta: LAN-STIA Press, 1999, hal. 34

Tuckman mengartikan evaluasi sebagai suatu proses untuk mengetahui/menguji apakah suatu kegiatan, proses kegiatan, keluaran suatu program telah sesuai dengan tujuan atau kriteria yang telah ditentukan.² Stufflebeam dan Shinkfield mendefinisikan evaluasi adalah: *the process of delinieating, obtaining, and providing descriptive and judgemental information about the worth and merit of some object's goal, design, implementation, and impact in order to guide decision making, serve need for acountability, and promote understanding of the involved phenomena*. Definisi menunjukkan bahwa evaluasi adalah suatu proses menyediakan informasi yang dapat dijadikan sebagai pertimbangan untuk menentukan harga dan jasa dari tujuan yang dicapai, desain, implementasi dan dampak untuk membantu membuat keputusan, membantu pertanggung jawaban, dan meningkatkan pemahaman terhadap fenomena.³

Definisi-definisi di atas mengandung empat unsur pokok. Pertama, penerapan prosedur ilmiah, maksudnya evaluasi selalu menerapkan suatu metode ilmiah baik berupa pengukuran ilmiah penggunaan statistika, maupun disiplin lain yang terkait. Kedua, pengumpulan informasi yang valid dan reliabel, maksudnya kegiatan evaluasi selalu berusaha memperoleh informasi yang benar-benar valid dan reliabel dengan mempergunakan instrumen berupa tes, kuesioner, pedoman wawancara, pedoman pengamatan dan lain-lain. Ketiga, Pembuatan keputusan, maksudnya hasil evaluasi adalah suatau informasi yang dapat berguna bagi pembuatan keputusan. Keempat, program pendidikan, maksudnya kegiatan evaluasi selalu diarahkan kepada suatu obyek yang ada dalam suatu sistem pendidikan dan sisten diklat.

Menurut TenBrink yang dikutip oleh Moore, setidaknya ada empat langkah yang dilakukan dalam proses evaluasi, yaitu: (1) pesiapan; tahap ini untuk menentukan jenis informasi yang dibutuhkan, seperti halnya bagaimana dan kapan mengumpulkannya, (2) mengumpulkan informasi; yaitu memilih teknik untuk mengumpulkan bermacam-macam informasi seakurat mungkin, (3) membuat penilaian; membandingkan informasi dengan kriteria yang telah ditentukan untuk

² Bruce W. Tuckman, *Measuring Education Outcomes: Fundamental of Testing*, New York: Harcourt Brace Jova-novich, 1975, hal. 12.

³ D. L. Stufflebeam and A. J. Shinkfield, *Systematic Evaluation*, Boston: Kluwer-Nijhoff, 1985, hal. 159

membuat penilaian, (4) membuat keputusan; mengambil kesimpulan berdasarkan pada penilaian yang telah dibentuk.⁴

Adapun tujuan dari evaluasi menurut Weiss adalah: *to measure the effect of program against the goals it set out accomplish as a means of contributing to subsequent decision making about the program and improving future programming.* Jadi pada intinya evaluasi bertujuan untuk menunjuk pada penggunaan metode penelitian, menekankan pada hasil suatu program, penggunaan kriteria untuk menilai dan kontribusi terhadap pengambilan keputusan dan perbaikan program di masa mendatang.⁵

2.1.2. Administrasi Pabean

Pada saat ini tuntutan untuk melakukan upaya-upaya reformasi terhadap administrasi publik, termasuk diantaranya terhadap administrasi pabean, semakin meningkat. Reformasi administrasi publik merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan negara-negara berkembang, terlepas dari tingkat perkembangan atau kecepatan pertumbuhan dan arah serta tujuannya. Sebelum membahas lebih jauh mengenai pengertian administrasi pabean terlebih dahulu akan diuraikan pengertian mengenai administrasi publik. Rumusan pengertian mengenai administrasi publik sangatlah beraneka ragam. Sesuai dengan alur pikir, pendekatan, maupun ruang lingkup administrasi publik yang dijadikan dasar untuk merumuskan konsep administrasi tersebut. Beberapa rumusan pengertian mengenai administrasi publik antara lain adalah sebagai berikut :

Menurut Pfiffner dan Presthus⁶ administrasi publik meliputi implementasi kebijaksanaan pemerintah yang telah ditetapkan oleh badan-badan perwakilan politik. Administrasi Publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi usaha-usaha perorangan dan kelompok untuk melaksanakan kebijaksanaan pemerintah terutama meliputi pekerjaan sehari-hari pemerintah. Administrasi publik adalah suatu proses yang bersangkutan dengan pelaksanaan kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah, pengarahan kecakapan, dan teknik-teknik yang tidak terhingga jumlahnya, serta memberikan arah dan maksud terhadap usaha sejumlah orang.

⁴ Kenneth D. Moore, *Effective Instructional Strategies: From Theory to Practice*, California: Sage Publications, Inc., 2005, hal. 159.

⁵ C. H. Weiss, *Evaluation*, Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1972, hal. 4.

⁶ John Pfiffner and Robert V. Presthus. 1960. *Public Administration*. New York : The Ronald Press Company

Nigro dan Nigro⁷ mendefinisikan administrasi publik sebagai suatu kerja sama kelompok dalam lingkungan pemerintahan yang meliputi ketiga cabang dalam pemerintahan yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif beserta hubungan diantara mereka, mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijaksanaan pemerintah dan merupakan sebagian dari proses politik, sangat erat berkaitan dengan berbagai macam kelompok swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat, serta mempunyai perbedaan penempatan pengertian dengan administrasi swasta.

Dari dua rumusan mengenai administrasi publik tersebut di atas maka dapat dirangkum bahwa administrasi publik meliputi seluruh upaya penyelenggaraan pemerintahan yang meliputi kegiatan manajemen pemerintahan yaitu perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan, dan pembangunan, dengan mekanisme kerja dan dukungan sumber daya manusia serta dukungan administrasi atau tatalaksananya. Bidang-bidang yang terkait dalam penyelenggaraan pemerintahan diantaranya meliputi bidang ekonomi, politik, sosial budaya, serta pertahanan dan keamanan. Sedangkan penyelenggaraan pemerintahan di bidang ekonomi yang salah satunya berkaitan dengan aspek penerimaan negara dan pengawasan atas lalu lintas keluar masuknya barang melalui perbatasan antar negara dilakukan oleh administrasi pabean. Atas dasar hal tersebut maka administrasi pabean berada dalam ruang lingkup administrasi publik.

Selanjutnya dalam *General Annex* dari *Revised Kyoto Convention*, Pabean didefinisikan sebagai berikut :

“Customs means the Government Service which is responsible for the administration of customs law and the collection of duties and taxes and which also has the responsibility for the application of other laws and regulations relating to the importation, exportation, movement or storage of goods” (WCO, 1999).

Definisi tersebut di atas memberikan pengertian bahwa Pabean adalah suatu institusi pemerintah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan undang-undang pabean dan pemungutan bea masuk dan pajak dan juga bertanggung jawab

⁷ Felix A. Nigro dan Lloyd G. Nigro. 1970. *Modern Public Administration*. New York : Harper and Publishers, hal. 73.

atas penerapan undang-undang dan peraturan lain berkaitan dengan impor, ekspor, pergerakan atau penimbunan barang.

Untuk itu maka administrasi pabean dapat didefinisikan sebagai institusi pemerintah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintah dan bertanggung jawab terhadap pelaksanaan undang-undang pabean dan peraturan lainnya berkaitan dengan kegiatan impor dan ekspor barang dengan dukungan administrasi dan tatalaksananya. Administrasi pabean dalam mengemban tanggung jawabnya mempunyai tugas antara lain menyusun kebijakan dan menerapkan ketentuan, peraturan mengenai sistem dan prosedur, larangan dan pembatasan terhadap impor dan ekspor atas barang-barang tertentu serta pengawasan terhadap adanya pelanggaran kepabeanan baik secara fisik maupun secara administratif. Melihat tanggung jawab yang diemban oleh administrasi pabean maka perannya dalam menciptakan iklim kondusif untuk pertumbuhan perekonomian suatu negara merupakan hal yang sangat penting.

Adapun peranan administrasi pabean adalah untuk mengumpulkan penerimaan negara (*collector of revenue*), sumber data perdagangan nasional, menjamin aturan main (*level playing field*) untuk perdagangan, garis depan perlindungan masyarakat, fasilitator perdagangan yang sah, serta menjadi dasar untuk masyarakat madani dan tata kelola pemerintahan yang baik.⁸ Atas dasar hal tersebut maka inisiatif reformasi dan modernisasi kepabeanan seperti penyempurnaan pada prosedur kepabeanan atau dengan menghilangkan prosedur yang berlebihan sangat berperan untuk mengurangi biaya transaksi, memberi manfaat bagi importir maupun eksportir, meningkatkan penerimaan keuangan negara pada negara importir dan secara signifikan juga akan meningkatkan keunggulan kompetitif suatu negara.

2.1.3. Pelayanan Kepabeanan

Sebelum dijelaskan tentang pelayanan kepabeanan, terlebih dahulu perlu dijelaskan mengenai pelayanan. Cukup banyak definisi yang menjelaskan pelayanan, di antaranya dikemukakan oleh Gibson, Ivancevich and Donnelly, yaitu kegiatan yang dikehendaki konsumen atau klien, atau pekerjaan yang

⁸ *Small and Medium Enterprise Departement The World Bank Groups*. 2006, hal. 21-24.

dilakukan untuk orang lain.⁹ Sementara itu Kotler dan Armstrong mengatakan, pelayanan adalah kegiatan atau manfaat yang ditawarkan oleh satu pihak kepada yang lain yang pada dasarnya tidak kasat mata dan tidak mengakibatkan kepemilikan.¹⁰ Menurut Kotler, suatu perusahaan harus memperhatikan empat karakter khusus suatu pelayanan dalam merencanakan suatu program pemasaran yakni: (1) tanpa wujud (*service intangibility*), (2) keterikatan jasa pelayanan dan penyedia jasa tidak dapat dipisahkan (*service inseparability*), (3) variabilitas pelayanan (*service variability*), dan (4) pelayanan langsung digunakan dan habis (*service perishability*).¹¹

Tanpa wujud (*service intangibility*) berarti bahwa jasa/pelayanan tidak dapat dilihat, diraba, didengar, atau dicium sebelum jasa itu dibeli. Misalnya, orang yang akan menjalani operasi wajah tidak dapat melihat hasil operasi itu sebelum dioperasi, dan penumpang pesawat tidak mendapat apapun kecuali tiket dan janji bahwa mereka akan tiba dengan selamat di tujuan. Untuk mengurangi ketidakpastian, pembeli mencari “tanda” dari kualitas pelayanan itu. Mereka menarik kesimpulan tentang produk jasa itu melalui tempat, pekerja, harga, perlengkapan dan komunikasi yang dapat mereka amati. Oleh karena itu tugas penyedia jasa pelayanan adalah membuat pelayanan tampak wujud menurut cara-cara tertentu.

Keterikatan pelayanan jasa dan penyedia jasa dimisalkan sebagai suatu produk fisik dihasilkan, kemudian disimpan, lalu dijual, dan akhirnya dikonsumsi. Sebaliknya pada sisi lain, jasa dijual terlebih dahulu, baru diproduksi dan dikonsumsi pada saat yang sama (*service are first sold, then produced and consumed at the same time*). *Service inseparability* berarti bahwa jasa pelayanan tidak dapat dipisahkan dari penyedia jasa pelayanan itu sendiri, baik penyedia jasa itu sebuah mesin atau seseorang, atau suatu kelompok orang (organisasi). Bila seorang pegawai memberikan jasa, maka pegawai itu adalah bagian dari jasa itu. Karena konsumen hadir pada saat jasa dihasilkan atau disediakan, maka interaksi penyedia jasa dan konsumen adalah suatu keadaan yang unik dalam pemasaran

⁹ J.L. Gibson, J. M. Ivancevich, and J. A. Donnely. 1992. *Fundamentals of Management*. Boston: Irwin, hal. 545.

¹⁰ Philip Kotler and Gary Armstrong. 1997. *Marketing an Introduction*. New Jersey: Prentice Hall International, hal. 265.

¹¹ *Ibid*, hal. 265.

jasa. Keduanya, baik penyedia jasa maupun konsumen sama-sama mempengaruhi hasil keluaran jasa pelayanan.

Variabilitas pelayanan (*service variability*) berarti bahwa kualitas jasa pelayanan tergantung pada siapa yang menyediakan atau menghasilkan jasa itu, juga tergantung pada kapan, di mana, dan bagaimana jasa pelayanan itu diselenggarakan. Sebagai contoh, sebuah hotel -- misalnya, Marriot -- memiliki reputasi dalam memberikan pelayanan yang lebih baik dari hotel lain. Namun demikian, masih dalam contoh hotel Marriot, pada satu meja registrasi seorang karyawan dapat saja tampak ceria dan efisien, namun beberapa meter dari tempat itu bisa saja ada pegawai yang murung dan lamban.

Langsung habis (*service perishability*) berarti bahwa jasa pelayanan tidak dapat disimpan untuk kemudian dijual kembali atau digunakan. Seorang dokter menetapkan tarif atas ketidakhadiran pasiennya (*missappointment*) karena nilai jasa itu hanya wujud pada saat itu dan hilang ketika si pasien tidak muncul. Sifat jasa yang demikian bukanlah masalah bila tingkat permintaan mantap. Namun, bila permintaan berfluktuasi, maka instansi penyedia jasa mengalami masalah.

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan pelayanan adalah suatu aktivitas atau kegiatan bermanfaat yang ditujukan untuk memenuhi kebutuhan orang lain atau masyarakat. Hal ini jika dikaitkan dengan pelayanan kepabeanan maka berarti sebagai kegiatan yang memberikan nilai guna untuk kepentingan masyarakat terkait dengan pelaksanaan undang-undang pabean dan pemungutan bea masuk dan pajak serta peraturan lain berkaitan dengan impor, ekspor, pergerakan atau penimbunan barang. Adapun kegiatan pelayanan yang diberikan antara lain: (1) pelaksanaan pelayanan teknis di bidang kepabeanan dan cukai, (2) pelaksanaan pemberian perijinan dan fasilitas di bidang kepabeanan dan cukai, (3) pelaksanaan pemungutan dan pengadministrasian bea masuk, cukai dan pungutan negara lainnya yang dipungut oleh Direktorat Jenderal, (4) pelaksanaan intelijen, patroli, penindakan dan penyidikan di bidang kepabeanan dan cukai, (5) penerimaan, penunjangan, pemeliharaan dan pendistribusian dokumen kepabeanan dan cukai, (6) pelaksanaan pengolahan data, penyajian informasi dan laporan kepabeanan dan cukai, (7) pengolahan dan pemeliharaan sarana operasi, sarana komunikasi dan senjata api, (8) pengawasan

pelaksanaan tugas dan evaluasi kerja, dan (9) pelaksanaan administrasi Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai.

2.1.4. Sistem dan Prosedur Kepabeanan

Sebelum menguraikan sistem dan prosedur kepabeanan, terlebih dahulu diuraikan konsep-konsep tentang sistem dan prosedur. Pertama adalah pengertian sistem. Pada umumnya sistem dipandang sebagai keterkaitan antar komponen atau bagian dalam sebuah lingkungan. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Almond dan Powel sebagai berikut:

*“System implies the interdependence of parts, and a boundary between it and its environment. By interdependence we mean that when the characteristics of one part in a system change, all the other parts and the system as whole are affected”.*¹²

Definisi di atas menjelaskan bahwa suatu sistem memperlihatkan hubungan antar bagian dan pembatasan antar bagian tersebut dengan lingkungannya. Sehingga dalam hubungan ini dapat diartikan bila suatu bagian sistem itu berubah, maka bagian lainnya sebagai suatu sistem secara keseluruhan akan terpengaruh.

Sistem kepabeanan seperti halnya sistem perpajakan dari suatu negara meliputi tiga unsur yaitu kebijakan pabean, undang-undang pabean, dan administrasi pabean. Ketiga unsur tersebut harus saling menunjang satu sama lain dan tidak dapat dipisahkan serta harus sama kuat dan stabil untuk menopang sistem kepabeanan. Sistem kepabeanan dapat diartikan sebagai suatu kumpulan atau satu kesatuan dari unsur kebijakan, undang-undang dan administrasi kepabeanan yang saling berhubungan satu sama lain, bekerja sama secara harmonis untuk mencapai tujuan nasional secara optimal. Kualitas administrasi merupakan faktor yang sama penting dengan kualitas undang-undang dan kebijakan kepabeanan.

Setelah di atas diberikan pengertian sistem, selanjutnya dijelaskan pengertian prosedur. Bandor mendefinisikan prosedur adalah bagaimana untuk

¹² Gabriel A. Almond and G. Bingham Powell. 1966. *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston: Little, Brown, hal. 92.

melakukan tugas dan biasanya hanya digunakan untuk peran tunggal.¹³ Sementara menurut lembaga Transition Support, prosedur diartikan sebagai sebuah cara yang mana seseorang bekerja untuk melaksanakan tugas. Prosedur berisi urutan langkah-langkah yang terdiri dari persiapan, melakukan, dan menyelesaikan sebuah tugas. Setiap langkah dapat berupa urutan aktivitas-aktivitas dan setiap aktivitas terdiri dari urutan tindakan-tindakan.¹⁴

Prosedur dibutuhkan jika tugas yang dilakukan bersifat kompleks atau pekerjaan rutin dan pekerjaan dikehendaki menjadi konsisten. Oleh karena itu, prosedur ditujukan untuk membuat sesuatu terjadi dalam sebuah cara tertentu. Jika seseorang hanya memperhatikan pada bagaimana sesuatu dilakukan dan hanya tertarik pada hasil, maka orang tersebut tidak menghasilkan prosedur, tetapi isu perintah. Prosedur pada umumnya juga mengikuti bentuk yang seragam dengan pernyataan tujuan, petunjuk penggunaan, tanggungjawab dan pernyataan prosedur.¹⁵

Ada beberapa prinsip penting menyangkut prosedur, yaitu: (1) prosedur didorong oleh penyelesaian tugas dan manusia, (2) prosedur diimplementasikan, (3) langkah-langkah prosedur dilengkapi oleh orang-orang yang berbeda pada departemen yang berlainan dengan tujuan yang berbeda, (4) prosedur tidak berkelanjutan, (5) prosedur fokus untuk memuaskan aturan-aturan, (6) prosedur mungkin digunakan untuk informasi proses, (7) keberadaan prosedur statis, (8) prosedur menyebabkan seseorang mengambil tindakan dan keputusan.¹⁶ Prosedur memiliki beberapa komponen, yaitu : (1) pengidentifikasi, (2) nama, (3) tujuan, (4) pemilik, (5) kondisi masuk dan keluar, (6) masukan dan keluaran yang dibutuhkan, (7) metode dan peralatan, (8) pengukuran, (9) review, dan (10) pelatihan dan referensi.¹⁷

Seiring dengan pesatnya perdagangan antar negara maka salah satu kebijakan penting yang diperlukan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi, pembangunan dan mengurangi kemiskinan melalui perdagangan dan investasi

¹³ Mike Bandor, *Process and Procedure Definition: A Primer*, Software Engineering Institute, Mellon University, 2007, hal. 2

¹⁴ Transition Institute, *Process versus Procedure*, http://www.transition-support.com/Process_versus_procedure.htm, 2009, hal. 1

¹⁵ *Ibid*, hal. 1

¹⁶ *Ibid*, hal. 1

¹⁷ Bandor, *op. cit.*, hal. 13

adalah dengan menempatkan administrasi pabean yang efisien dan efektif. Meskipun tanggung jawab pabean tidak berubah secara signifikan selama bertahun-tahun tetapi fokus dan kepentingannya berubah secara dramatis dalam dekade terakhir ini.

Dalam menjalankan tugasnya administrasi pabean mengacu pada prosedur yang telah ditetapkan oleh peraturan perundangan pada masing-masing negara. Dalam hal ini prosedur adalah suatu rangkaian langkah atau kegiatan, yang bila dilakukan secara sistemik dan sistematis akan menuju tercapainya suatu tujuan. Atau dengan kata lain prosedur adalah cara-cara untuk mencapai tujuan. Prosedur umumnya lebih mengacu pada metode ketimbang hasil serta dibuat untuk menjabarkan metoda yang digunakan dalam menerapkan suatu kebijakan. Adapun secara garis besar prosedur kepabeanan dapat dibagi menjadi dua yaitu prosedur impor dan ekspor. Perlu dicatat bahwa ada bermacam-macam variasi prosedur pabean yang diterapkan oleh negara-negara di dunia. Untuk itu, *Small and Medium Enterprise Departement The World Bank Groups* memberikan ilustrasi mengenai langkah-langkah prosedur impor yang umumnya terdapat dalam proses penyelesaian impor sebagai berikut:

- 1) Pemberitahuan kedatangan barang oleh Pengangkut kepada pihak Pabean
- 2) Penyimpanan sementara barang impor yang memasuki kawasan pabean
- 3) Pemberitahuan pabean atas barang impor kepada Pabean, yang meliputi kegiatan: (a) Menyiapkan dan menyerahkan deklarasi barang impor oleh Importir atau kuasanya, (b) Validasi dan penerimaan deklarasi barang, (c) Menerapkan manajemen resiko atau penjaluran (*channeling*), (d) Pemeriksaan deklarasi barang dan dokumen pelengkap lainnya, dan (e) Penetapan deklarasi barang oleh pihak Pabean (opsional).
- 4) Pemeriksaan fisik atas barang impor (opsional)
- 5) Pemungutan Bea Masuk dan Pajak Dalam Rangka Impor (oleh Bank)
- 6) Pengeluaran barang oleh Pabean
- 7) Pengiriman barang ke Importir
- 8) Audit terhadap Importir oleh pihak Pabean

Dengan akan tibanya barang impor melalui pelabuhan, pihak pengangkut diwajibkan untuk memberitahukan kedatangan sarana pengangkut kepada pihak pabean. Pemberitahuan kedatangan barang oleh pihak pengangkut mempersyaratkan adanya data minimal yang cukup untuk dikirimkan ke negara tujuan sebelum kedatangan sarana pengangkut untuk dipergunakan oleh pihak pabean dalam menentukan kargo yang beresiko tinggi yang akan dilakukan pemeriksaan fisik pada saat kargo tersebut tiba di negara tujuan. Dalam beberapa kasus informasi tambahan diperlukan sehubungan adanya bermacam-macam inisiatif kemananan termasuk diantaranya inisiatif dari *International Maritime Organization (IMO)* yang dinamakan *International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code)* serta inisiatif dari *U.S. Customs and Border Protection Container Security Initiative*.

Setelah barang impor tiba negara tujuan maka atas barang tersebut perlu disimpan sementara pada kawasan pabean menunggu penyelesaian formalitas kepabeanan. Berkaitan dengan hal tersebut maka diperlukan infrastruktur pelabuhan laut atau pelabuhan udara yang memadai yaitu berupa fasilitas penanganan kargo dan pergudangan untuk pembongkaran barang impor serta sebagai tempat penyimpanan sementara ketika kedatangan barang impor tersebut disampaikan kepada importir.

Selanjutnya barang impor yang melalui perbatasan antar negara harus diberitahukan kepada pihak pabean untuk menjamin kepatuhan terhadap hukum nasional. Hal ini dilakukan oleh pihak importir dengan menggunakan *self-assessment Customs goods declaration* yang berisi antara lain pihak-pihak yang terlibat dalam transaksi, uraian yang jelas mengenai barang termasuk klasifikasi barang (*Harmonized System (HS) Classification Code*) dimana besaran tarif ditentukan, nilai pabean (*customs value*) dan mata uang yang digunakan, negara asal barang (*country of origin*), perhitungan bea masuk dan pajak lainnya yang dibayar, dan lain-lain. Pemberitahuan pabean dapat diajukan baik oleh pihak importir atau pemilik barang maupun oleh pihak ketiga yang bertindak sebagai kuasa pihak importir (*licensed customs broker*).

Dalam beberapa kasus atas importasi barang dilakukan pemeriksaan fisik yaitu dengan membuka kemasan barang. Atas importasi yang dilakukan

pemeriksaan fisik maka pihak pabean akan melakukan pemeriksaan secara mendalam atas barang impor untuk mengetahui ada atau tidaknya pelanggaran pabean seperti penyelundupan, barang yang diberitahukan secara tidak benar, kesalahan pos tarif atau adanya pemberitahuan yang tidak benar berkaitan dengan nilai pabean (*under-valued*), dan sebagainya. Idealnya pemeriksaan fisik dilakukan pada tempat yang dirancang khusus untuk keperluan tersebut serta memaksimalkan penggunaan teknologi yang *non-intrusive* seperti mesin sinar X.

Untuk memenuhi ketentuan berkaitan dengan penerimaan negara maka atas importasi yang dilakukan diwajibkan untuk membayar bea masuk dan pajak lainnya dalam rangka impor. Pembayaran atas bea masuk dan pajak lainnya dilakukan oleh pihak importir atau melalui kuasanya setelah dihitung sendiri besarnya (*self assessment*). Pembayaran atas bea masuk dan pajak lainnya dapat dilakukan pada awal atau akhir dari proses penyelesaian impor tergantung prosedur yang dianut masing-masing negara. Pembayaran dapat dilakukan secara manual melalui kasir-kasir pada kantor Pabean ataupun secara elektronik melalui bank-bank yang telah *on-line* dengan sistem pertukaran data elektronik. Pada beberapa negara, pihak pabean lebih menyukai pembayaran pada awal proses penyelesaian impor sebagai suatu komitmen importir terhadap pemberitahuan pabean yang diajukan. Bila hasil pemeriksaan dokumen atau pemeriksaan fisik barang menunjukkan adanya kekurangan pembayaran bea masuk atau pajak lainnya maka dilakukan pembetulan pada pemberitahuan pabean tersebut dan pembayaran atas kekurangannya. Sedangkan negara-negara lainnya menerapkan pembayaran dilakukan setelah dilakukan penetapan final oleh pihak pabean atau setelah selesai dilakukan pemeriksaan fisik barang. Hal ini merupakan pendekatan yang efisien bila tingkat kepatuhan importir yang tinggi atau jumlah pembetulan yang dilakukan relatif kecil.

Setelah melalui tahap-tahap tersebut di atas maka pihak pabean merupakan otoritas terakhir yang melakukan persetujuan pengeluaran atas barang impor. Pihak pabean tidak diperkenankan untuk mengeluarkan persetujuan pengeluaran atas barang impor bila masih diperlukannya persetujuan berkaitan dengan adanya persyaratan dari otoritas pemerintah lainnya yang belum dipenuhi meskipun atas

barang tersebut telah memenuhi kriteria dari pihak pabean. Untuk itu perlu adanya koordinasi yang erat antara pihak pabean dengan otoritas pemerintah lainnya.

Setelah pihak pabean memutuskan untuk menyetujui pengeluaran atas barang impor (dan bea masuk serta pajak lainnya telah dibayar), maka importir atau kuasanya akan dinotifikasi dan menerima hasil cetak persetujuan tersebut untuk keperluan pengeluaran barang dari pelabuhan laut atau udara. Dalam sistem manual, pemberitahuan pabean akan diberikan cap dan tandatangan pihak pabean untuk pengeluaran barang sedangkan dalam lingkungan pesan elektronik suatu respon berupa *CUSStoms RESponse Message (CUSRES)* akan dikirimkan dari komputer pabean kepada importir atau kuasanya.

Seringkali pesan notifikasi pengeluaran barang dari pihak pabean tidak cukup untuk keperluan pengeluaran barang dari pintu keluar pelabuhan udara atau laut. Biasanya otoritas pelabuhan atau perusahaan yang menangani kargo tidak memperbolehkan dilakukannya pengiriman barang sebelum biaya-biaya pergudangan dan biaya bongkar muat atas barang dilunasi. Bila pembayaran atas biaya-biaya tersebut telah dilakukan maka *delivery note* akan dikeluarkan kepada importir maupun kuasanya untuk pengiriman dari pelabuhan laut atau udara.

Pada negara-negara maju, pemberitahuan pabean akan diperiksa ulang secara selektif dalam beberapa hari setelah dilakukan pengeluaran barang. Hal ini biasa terjadi untuk pemberitahuan pabean yang memperoleh jalur hijau (*green channel*) dan belum diperiksa sampai dengan dikeluarkannya barang tersebut. Otomasi dipergunakan untuk mengolah data pemberitahuan pabean dengan kriteria spesifik yang ditetapkan oleh tim audit. Pemberitahuan pabean yang masuk dalam kriteria yang telah ditetapkan akan dilakukan audit oleh auditor pabean. Tim audit dapat juga melakukan pemeriksaan pemberitahuan pabean terdahulu dari importir tertentu untuk persiapan *post-clearance audit* terhadap pembukuan dan catatan importir.

Langkah-langkah importasi barang tersebut di atas dituangkan dalam bentuk prosedur yang harus dipatuhi oleh pihak importir dan menjadi acuan pihak pabean dalam memberikan pelayanan. Untuk itu maka dalam melakukan modernisasi dan reformasi prosedur kepabeanan setiap upaya perlu dilakukan untuk (1) meminimalkan intervensi pihak pabean, (2) menyederhanakan dan merampingkan

kerumitan data dan dokumen yang dipersyaratkan, aliran dokumen, prosedur, proses, serta pengawasan, (3) menjamin reformasi yang dilakukan memenuhi konvensi internasional berkaitan dengan kepabeanan, memenuhi standar yang telah disepakati dan memenuhi praktek-praktek yang direkomendasikan, serta (4) menerapkan solusi informasi dan telekomunikasi untuk mendukung upaya-upaya reformasi kepabeanan dan fasilitasi perdagangan.

2.1.5. Pendekatan Rekayasa Ulang Untuk Penyederhanaan Prosedur

Adanya keinginan yang kuat pada saat ini untuk menempatkan administrasi pabean menjadi administrasi publik yang efektif dan efisien menuntut perubahan yang menyeluruh dan tidak parsial. Ada banyak pendekatan yang bermanfaat untuk pemberdayaan administrasi publik. Adapun pendekatan berbasis konsep serta perubahan yang menyeluruh ditawarkan melalui konsep rekayasa ulang. Untuk itu akan diuraikan konsep rekayasa ulang serta penerapannya pada sektor publik.

a. Pengertian Rekayasa Ulang Perusahaan

Rekayasa ulang pada saat ini menjadi pendekatan yang diterima baik dalam upaya reformasi administrasi sektor publik. Peningkatan kinerja yang diharapkan pada administrasi sektor publik seyogyanya dilakukan secara total dan tidak parsial. Hammer dan Champy memperkenalkan konsep rekayasa ulang pada awal tahun 1990. Konsep ini merupakan suatu teknik yang dirancang untuk memperkenalkan perubahan radikal dalam menyempurnakan suatu operasi bisnis dan daya saing perusahaan. Prinsip-prinsip dan teknik-teknik rekayasa ulang secara luas mempengaruhi dan menarik bagi para pembuat kebijakan, para profesional, dan akademisi dalam administrasi publik. Konsep ini menjadi populer mulai saat diperkenalkan sebagai suatu tren dari inisiatif yang terus menerus untuk mendefinisi ulang nilai-nilai administratif dan filosofi seperti halnya metode dan sistem birokrasi pemerintah yang diyakini telah usang dan tidak kompatibel dengan lingkungan politik dan sosio ekonomi yang semakin kompleks dan rumit. Ekonomi dunia mengalami transformasi dinamis yang mensyaratkan perubahan yang mendasar dalam cara-cara kerja organisasi publik dan swasta sehingga

teknik-teknik baru dalam pengelolaan organisasi diperlukan untuk menjembatani transisi tersebut. Pada saat ini baik konsep maupun praktek rekayasa ulang dipertimbangkan ataupun diadopsi dalam agenda pembaharuan organisasi sektor publik diantara negara-negara maju maupun berkembang.

Hammer dan Champy menyatakan bahwa dalam lingkungan bisnis tidak ada yang konstan baik itu pertumbuhan pasar, permintaan konsumen, masa hidup produk, perubahan teknologi, maupun sifat dasar persaingan. Sebagai akibatnya para pelanggan, persaingan, dan perubahan diperoleh dari dinamika baru yang ada dalam dunia bisnis. Para pelanggan saat ini mempunyai pilihan dan berharap bahwa produk yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan mereka. Persaingan tidak hanya dipengaruhi oleh harga terbaik saja akan tetapi dipengaruhi oleh berbagai faktor seperti kualitas, pelayanan, dan kecepatan dalam memberikan respon kepada pelanggan. Perubahan yang cepat juga membuat siklus produk dan jasa menjadi semakin pendek sehingga yang lebih dibutuhkan adalah kemampuan untuk menemukan hal baru dan kemampuan beradaptasi.¹⁸

Dalam lingkungan perusahaan seperti tersebut di atas mempersyaratkan adanya perubahan dari orientasi tugas ke orientasi proses serta memerlukan perubahan mendasar dalam menyelesaikan suatu pekerjaan. Rekayasa ulang adalah menfokuskan pada proses fundamental dalam perusahaan dan bukan dengan bentuk unit-unit organisasi dan departemen. Definisi rekayasa ulang Menurut Hammer & Champy sebagai berikut:

*“Reengineering is the fundamental rethinking and radical redesign of business processes to achieve dramatic improvements in critical, contemporary measures of performance, such as cost, quality, service, and speed.”*¹⁹

Definisi di atas menyatakan bahwa rekayasa ulang merupakan pemikiran ulang secara fundamental dan perancangan ulang secara radikal proses-proses bisnis untuk mendapatkan perbaikan dramatis dalam ukuran-ukuran kinerja yang penting dan kontemporer seperti biaya, kualitas, pelayanan, dan kecepatan.

¹⁸ Michael Hammer and James Champy. 1993. *Reengineering The Corporation: A Manifesto For Bussiness Revolution*. New York: HarperCollins Publishers, hal. 31.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 32

Sementara menurut Manganelli dan Klein, rekayasa ulang didefinisikan sebagai berikut:

*“Reengineering is the rapid and radical redesign of strategic, value-added business processes – and the systems, policies, and organizational structure that support them – to optimize the works flows and productivity in an organization”.*²⁰

Definisi tersebut menjelaskan bahwa rekayasa ulang adalah perancangan ulang yang cepat dan radikal dari proses-proses bisnis yang strategis dan mempunyai nilai tambah – serta sistem, kebijakan, dan struktur organisasi yang mendukungnya – untuk mengoptimalkan alur kerja dan produktifitas dalam suatu organisasi.

Rekayasa ulang bukan suatu re-organisasi, karena perubahan struktur organisasi dan merancang ulang proses organisasi perusahaan adalah dua hal yang berbeda. Struktur organisasi harus dirancang untuk memberi dukungan penuh pada saat melakukan rancang ulang proses perusahaan. Rekayasa ulang juga bukan suatu perampingan (*downsizing*) karena hal tersebut bukan merupakan tujuan utama dari rekayasa ulang. Perampingan lebih fokus pada upaya untuk mengurangi tenaga kerja dalam usaha untuk penghematan jangka pendek. Hal-hal seperti pemangkasan anggaran dan reorganisasi tidak menyentuh isu-isu sistemik yang terjadi dalam proses pemerintahan yang lemah. Rekayasa ulang lebih menfokuskan pada pemikiran ulang mendasar untuk menemukan cara-cara yang paling efisien dalam menyelesaikan suatu pekerjaan termasuk diantaranya mengurangi pekerjaan-pekerjaan yang tidak diperlukan. Atas dasar hal tersebut maka rekayasa ulang tidak sekedar pengurangan jumlah pegawai akan tetapi lebih fokus pada usaha-usaha untuk optimalisasi dan membuang kegiatan-kegiatan yang tidak mempunyai nilai tambah.

Perwujudan rekayasa ulang dari Hammer dan Champy adalah dinyatakan dalam empat kata kunci yaitu fundamental, radikal, dramatis dan proses. Fundamental berkaitan dengan hal-hal mendasar dari apa yang telah dilakukan seperti pertanyaan: Mengapa kita melakukan, apa yang kita lakukan? Dan mengapa kita melakukan apa yang kita lakukan sekarang? Menanyakan

²⁰ Raymond L. Manganelli and Mark M. Klein. 1994. *The reengineering handbook: A-Step-by-step guide to business transformation*. United States of American Management Association (AMACOM), hal. 7-8.

pertanyaan-pertanyaan fundamental ini memaksa orang untuk melihat aturan-aturan yang tidak tertulis dan asumsi-asumsi yang mendasari cara mereka menyelenggarakan suatu bisnis. Seringkali aturan-aturan ini terasa usang, salah dan tidak sesuai. Rekayasa ulang perusahaan pertama-tama menentukan apa yang harus dilakukan perusahaan, baru kemudian bagaimana melakukannya. Rekayasa ulang berkonsentrasi pada apa yang seharusnya dilakukan.²¹

Kata kunci kedua adalah radikal. Merancang ulang secara radikal adalah mulai dari akar permasalahan dan bukan membuat perubahan-perubahan yang superfisial atau berkuat dengan apa yang sudah ada. Dalam rekayasa ulang, perancangan ulang secara radikal adalah mengesampingkan semua struktur dan prosedur yang ada dan menciptakan cara-cara yang sama sekali baru. Kata kunci ketiga adalah dramatis. Rekayasa ulang bukanlah tentang upaya mencapai peningkatan secara marjinal maupun inkremental tetapi tentang pencapaian suatu lompatan besar dalam hal kinerja perusahaan. Kata kunci terakhir adalah proses. Proses merupakan kata kunci yang paling penting dan memberikan kesulitan terbesar pada kebanyakan manajer perusahaan. Sebagian kalangan bisnis tidak berorientasi pada proses akan tetapi mereka memusatkan perhatian pada tugas-tugas, pekerjaan-pekerjaan, orang-orang, struktur, tetapi tidak kepada proses.

Proses merupakan rangkaian kegiatan yang saling berkaitan yang akan melakukan konversi dari masukan menjadi suatu keluaran. Pada hakekatnya proses merupakan gabungan dari tiga macam kegiatan yaitu kegiatan memberi nilai tambah (*value-adding activities*), kegiatan yang memindahkan alur kerja antar unit-unit didalam suatu organisasi (*hand-off activities*) dan kegiatan pengawasan (*control activities*). Dalam rekayasa ulang perusahaan perubahan tidak hanya dilakukan pada proses-proses yang memberi nilai tambah dan strategis saja akan tetapi juga dilakukan pada sistem, kebijakan serta struktur organisasi yang mendukung proses-proses tersebut.

Hammer dan Champy mengemukakan empat unsur *reengineering*, yaitu: orientasi proses (*process oriented*), ambisi (*ambition*), pengubahan peraturan (*rule-breaking*), penggunaan secara kreatif teknologi informasi (*creative use of*

²¹ Hammer and Champy, *op. cit.*, hal. 34

information technology).²² Prinsip ambisi dan perubahan peraturan bukan hal baru dalam inovasi manajemen. Prinsip orientasi pada proses dan penggunaan teknologi informasi merupakan gagasan yang relatif baru dalam pembentukan struktur organisasi. Penguraian bisnis ke dalam proses yang *cross-functional* merupakan aspek penting dalam *reengineering* dan mempunyai dampak besar terhadap struktur organisasi serta pengembangan sistem informasi. Teknologi informasi berperan sebagai katalisator untuk pembentukan dan penyusunan kembali organisasi. Sebelumnya, teknologi informasi pada dasarnya digunakan untuk melaksanakan struktur dan peraturan bisnis yang ada. Dalam *reengineering*, teknologi informasi berperan aktif sebagai agen perubahan secara dramatis untuk memperoleh perbaikan radikal dalam kinerja organisasi, baik dalam kualitas, biaya, layanan maupun kecepatan.

Di bawah ini terdapat tujuh prinsip-prinsip rekayasa ulang yang disarankan oleh Hammer dan Champy untuk merampingkan proses kerja, mencapai penghematan dan meningkatkan kualitas produk dan pengelolaan waktu.

- 1) Mengorganisasikan melalui *outcome* bukan tugas
- 2) Identifikasi semua proses dalam organisasi dan melakukan prioritas untuk merancang ulang mana yang harus didahulukan
- 3) Melakukan integrasi pekerjaan pengolahan informasi kedalam pekerjaan yang nyata untuk menghasilkan suatu informasi
- 4) Memperlakukan sumber daya yang terpisah secara geografi sebagaimana bila sumber daya tersebut tersentralisasi
- 5) Menghubungkan kegiatan-kegiatan yang paralel dalam alur kerja daripada sekedar melakukan integrasi hasilnya.
- 6) Meletakkan titik pengambilan keputusan di mana suatu pekerjaan dilakukan dan memasukkan pengawasan dalam proses tersebut
- 7) Mengambil informasi pada saat itu juga langsung pada sumbernya

Lebih lanjut Hammer dan Champy mengatakan bahwa kunci keberhasilan dalam melakukan rekayasa ulang terletak pada pengetahuan dan kemampuan melaksanakannya, bukan keberuntungan. Bila mengetahui aturan-aturannya dan

²² Ibid, hal. 47

menghindari berbuat kesalahan, maka kemungkinan besar akan berhasil. Langkah pertama menuju keberhasilan rekayasa ulang adalah mengenali kegagalan umum dan belajar mencegahnya. Untuk mencapai keberhasilan dalam rekayasa ulang proses bisnis (*Business Proces Reengineering/BPR*), terdapat beberapa faktor kunci yaitu: *vision, skills, incentives, resources dan action plan*.

- 1) *Vision*. Visi adalah gambar tentang apa yang dikehendaki yang menyangkut: orang, produk, pelayanan, proses, fasilitas, kultur dan pelanggan. Setiap orang dalam organisasi harus mampu mengerti, memahami, menjiwai dan menggambarkan visi tersebut sehingga semua tindakan dan keputusan selalu membawa perusahaan makin dekat pada visi yang telah ditentukan. Kegiatan-kegiatan yang menyangkut visi antara lain : (1) Menentukan strategi yang tepat (2) Menjelaskan alasan mengapa dilakukan BPR (3) Mengembangkan suatu cita-cita masa depan yang dipahami semua orang. (4) Menentukan target yang harus dicapai (5) Menjelaskan hubungan antara usaha BPR dengan usaha yang sudah dilakukan dan (6) Membuat peta perubahan-perubahan sampai pada tahap akhir.
- 2) *Skills*. Ketrampilan baik ketrampilan interpersonal maupun ketrampilan teknik diperlukan agar karyawan mampu melaksanakan tugas-tugas dalam proses baru. Aktivitas yang dilakukan dalam peningkatan ketrampilan antara lain : (1) Mendidik pimpinan puncak mengenai konsep dan implikasi BPR. (2) Menginventarisasi tipe kepemimpinan yang dibutuhkan untuk melakukan proses baru. (3) Berfikir luas masa depan (4) Mengubah desain dan mengembangkan hal-hal dari luar ke dalam perusahaan (5) Memperoleh dukungan sarikat pekerja dan (6) Mengelola perbedaan atau konflik secara baik dan konstruktif.
- 3) *Incentives*. Apabila karyawan dapat memahami dan merasakan perubahan secara drastis membawa perbaikan bagi karyawan, maka mereka dapat melakukan perubahan secara lebih baik. Beberapa hal yang menyangkut insentif anantara lain : (1) Perubahan harus dipimpin, disosialisasi dan dibuat target tertentu oleh pimpinan perusahaan (2) Tim manajemen bertanggung jawab atas keberhasilannya (3) Hilangkan rasa ketakutan (4)

Memberi penghargaan dan pengakuan atas keberhasilan dan prestasi karyawan dan (5) Perubahan sikap dan budaya dengan sistem dan suri tauladan dari pimpinan perusahaan.

- 4) *Resources*. Beberapa hal dan aktivitas dalam pengalokasian sumber daya antara lain (1) Komitmen manajemen puncak untuk melaksanakan perubahan (2) Paling sedikit 25% dari waktu manajemen puncak melaksanakan perubahan (3) Mengadakan pelatihan dan bimbingan dalam melaksanakan perubahan (4) Melakukan *benchmarking* dan (5) Memanfaatkan sumber daya seefektif dan efisien mungkin.
- 5) *Action plan*. *Action plan* adalah perencanaan dari serangkaian aktivitas, penanggung jawab dan jadwal waktu serta target yang terinci.²³

Tujuan rekayasa ulang proses bisnis adalah perbaikan proses untuk meningkatkan kepuasan total baik bagi pelanggan internal maupun pelanggan eksternal. Tujuan rekayasa ulang proses bisnis menurut Andrews dan Stalick adalah sebagai berikut (1). Meningkatkan kemampuan organisasi dalam menghasilkan barang atau jasa yang khusus serta mempertahankan produksi massal (2). Meningkatkan kepuasan atas barang atau jasa sehingga pelanggan akan memilih barang atau jasa perusahaan daripada perusahaan pesaing (3). Membuat lebih mudah dan menyenangkan bagi pelanggan untuk melakukan bisnis dengan perusahaan (4). Memutuskan batasan organisasional, membawa pelanggan kepada saluran informasi melalui komunikasi, jaringan dan teknologi komputer (5). Mempercepat waktu respon kepada pelanggan, mengeleminasi kesalahan dan ketidakpuasan, serta mengurangi pengembangan barang atau jasa dalam waktu siklus pabrik (6). Memproses permintaan pelanggan yang lebih dan peningkatan volume dari setiap pelanggan serta menetapkan harga “*value-driven*” untuk pelanggan tanpa mengurangi profitabilitas (7). Memperbaiki kualitas kerja dan kemampuan individu dalam memberikan kontribusi pada perusahaan dan

²³ Michael Hammer dan James Champy, *Rekayasa Ulang Perusahaan: Sebuah Manifesto Bagi Revolusi Bisnis*. (Alih bahasa: Marcus Prihminto Widodo), Jakarta: Gramedia, 1995, hal. 198.

(8). memperbaiki pembagian dan kegunaan pengetahuan organisasi sehingga organisasi tidak tergantung pada keahlian beberapa orang saja.²⁴

Pekerjaan berat dalam menetapkan kembali misi dan menerapkannya dalam setiap kegiatan sehari-hari akan menghasilkan perubahan mendasar dalam suatu organisasi, khususnya menjadi lebih cepat tanggap dan akuntabel terhadap pelanggan maupun pengguna jasa lainnya. Adapun manfaat dari rekayasa ulang diantaranya adalah:

- 1) Memberdayakan para pegawai
- 2) Mengurangi hal-hal yang tidak berguna, mengurangi pengeluaran manajemen yang tidak diperlukan, dan mengurangi proses-proses yang usang dan tidak bermanfaat
- 3) Menghasilkan pengurangan yang signifikan dalam biaya dan siklus waktu
- 4) Memberikan perbaikan yang revolusioner dalam banyak proses bisnis yang dapat diukur dari kualitas dan jasa yang diberikan kepada pelanggan
- 5) Membantu petinggi organisasi tetap berada pada tempatnya dan yang berkinerja rendah menjadi pesaing yang efektif.

b. Karakteristik Rekayasa Ulang

Hammer dan Champy menemukan bahwa karakteristik atau hal-hal umum yang berulang-ulang muncul dalam proses-proses bisnis yang telah direkayasa ulang diantaranya adalah sebagai berikut²⁵ :

- Beberapa pekerjaan digabungkan menjadi satu
- Sifat yang paling dasar dan paling umum dari proses-proses yang telah direkayasa ulang adalah tiadanya jalur perakitan; yaitu banyak pekerjaan atau tugas yang tadinya berbeda (terpisah) digabungkan atau dipadatkan menjadi satu. Dengan proses-proses yang terpadu maka terjadi perbaikan kontrol karena melibatkan sedikit orang sehingga memudahkan dalam penyerahan tanggung jawab pada mereka serta pemantauan kinerjanya.

²⁴ Dorine C. Andrew and Susan K. Stalick, *Business Reengineering: The Survival Guide*, Englewood Cliffs, New Jersey Prentice Hall, Inc., 1994, hal. 8.

²⁵ Hammer and Champy, *op. cit.*, hal. 46

- Pekerjaan dilakukan pada tempat yang paling berarti
Karakteristik lainnya yang muncul dalam proses-proses bisnis yang telah direkayasa ulang adalah pergeseran pekerjaan melintasi batas-batas organisasi. Sebagai contoh, sebuah pabrik peralatan elektronik merekasaya ulang proses pelayanan lapangannya dengan menggeser sebagian pekerjaan reparasinya kepada pelanggan yang sekarang mengerjakan sendiri perbaikan-perbaikan yang sederhana tanpa harus menunggu kedatangan teknisi dengan suku cadang yang tepat. Disini teknisi-teknisi servis mengambil alih panggilan hanya jika masalahnya terlalu sulit bagi pelanggan. Dari gambaran tersebut maka rekayasa ulang akan membuat hubungan proses-proses dan organisasi-organisasi dapat berbeda dari sebelumnya. Pekerjaan akan digeser melintasi batas-batas organisasi untuk meningkatkan kinerja keseluruhan proses.
- Para pekerja membuat keputusan
Perusahaan-perusahaan yang menjalankan rekayasa ulang tidak hanya memadatkan proses-proses secara horisontal akan tetapi juga secara vertikal. Pemadatan vertikal berarti bahwa hal-hal yang biasanya harus ditanyakan oleh para pekerja secara hirarkis manajerial, sekarang dapat diputuskan sendiri. Adapun manfaat dari pemadatan kerja secara horisontal dan vertikal antara lain adalah waktu tunda yang pendek, biaya tambahan yang lebih rendah, tanggapan pelanggan yang baik, dan wewenang yang lebih besar bagi pekerja.
- Proses-proses mempunyai banyak versi
Proses-proses tradisional dimaksudkan untuk menghasilkan produksi massal untuk pasar massal. Semua *input* ditangani secara identik, sehingga perusahaan dapat menghasilkan *output* yang seragam dan konsisten. Dalam lingkup pasar yang bermacam-macam dan terus berubah, logika itu menjadi kuno. Untuk memenuhi permintaan lingkungan sekarang, maka kita membutuhkan berbagai macam versi untuk proses yang sama, masing-masing versi disesuaikan dengan kebutuhan pasar, situasi, atau *input* yang berbeda-beda. Lebih dari itu, proses-proses baru ini harus mempunyai skala ekonomi yang sama dengan yang dihasilkan oleh produksi massal. Proses-proses tradisional satu ukuran untuk semua (*one size fits all*) biasanya sangat kompleks, karena mereka harus membuat prosedur-prosedur khusus dan

pengecualian-pengecualian untuk mencakup jangkauan situasi yang lebih luas. Sebaliknya, proses versi banyak jelas dan sederhana karena masing-masing versi hanya menangani kasus-kasus yang sesuai saja. Tidak ada kasus-kasus khusus dan pengecualian.

- Pemeriksaan dan kontrol berkurang

Satu lagi pekerjaan tambahan yang tidak berharga yang diminimalkan oleh proses-proses yang telah direkayasa ulang adalah pemeriksaan dan kontrol. Proses-proses konvensional penuh dengan tahap-tahap pemeriksaan dan kontrol yang tidak menambah nilai tetapi dilibatkan untuk memastikan apakah orang-orang tidak menyalahgunakan proses. Proses-proses yang telah direkayasa ulang menunjukkan suatu pendekatan yang seimbang. Sebagai ganti melakukan pemeriksaan kerja yang ketat, proses-proses hasil rekayasa ulang kadang mempunyai kontrol yang menyeluruh atau kontrol-kontrol yang lain. Sistem-sistem kontrol ini biasanya didesain akan mentoleransi penyelewengan yang wajar dan terbatas dengan menunda hal dimana penyelewengan terdeteksi. Namun sistem kontrol hasil rekayasa ulang memberi keuntungan jauh yang lebih banyak dari setiap kemungkinan peningkatan penyelewengan dengan secara dramatis menurunkan biaya-biaya dan beban-beban lain yang disebabkan oleh kontrol itu sendiri.

- Rujukan minimum

Masih ada satu lagi jenis pekerjaan yang tidak menambah nilai yang diminimalkan oleh proses yang telah direkayasa ulang, yaitu rekonsiliasi. Ini dilakukan dengan memotong mundur jumlah titik-titik kontak eksternal yang dimiliki proses sehingga reduksi peluang terjadinya ketidakpastian data yang membutuhkan rekonsiliasi dapat diperoleh.

- Manajer kasus membuat satu titik kontak

Mempekerjakan seseorang yang sebagai “manajer kasus” adalah karakteristik lain yang ditemui dalam proses-proses yang telah direkayasa ulang. Mekanisme ini ternyata bermanfaat ketika tahap-tahap proses yang kompleks maupun yang tersebar dalam cara mengintegrasikannya menjadi tidak mungkin bagi satu orang atau bahkan sebuah tim kecil. Untuk melaksanakan tugas ini, yaitu dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan pelanggan dan

memecahkan masalah-masalah pelanggan, manajer kasus membutuhkan akses ke semua sistem informasi yang digunakan oleh orang-orang yang melakukan proses sebenarnya dan kemampuan untuk menghubungi orang-orang itu dengan pertanyaan-pertanyaan dan permintaan akan asisten lain jika dibutuhkan. Berbeda dengan dengan tugas pelayanan pelanggan yang tradisional yang sering terdiri dari orang-orang dengan informasi yang minim dan kekuasaan yang kecil, maka manajer kasus adalah para petugas pelayanan pelanggan yang diberi kuasa untuk dapat benar-benar menyelesaikan masalah. Disini para manajer kasus memberi cerita yang bermanfaat bagi pelanggan tentang proses pelayanan pelanggan terpadu dengan menangani masalah-masalah mereka sambil melindungi mereka dari kompleksitas nyata proses yang sebenarnya.

c. Peran Teknologi Informasi Dalam Rekayasa Ulang

Teknologi informasi memainkan sebuah peran yang penting namun mudah salah peran dalam rekayasa ulang bisnis. Seni teknologi informasi modern adalah bagian dari setiap upaya rekayasa ulang karena memungkinkan perusahaan-perusahaan dalam merekayasa ulang proses-proses bisnisnya. Akan tetapi sekedar menyerahkan masalah-masalah masalah-masalah bisnis pada komputer saja tidak membuatnya menjadi terekayasa ulang. Dengan kata lain perusahaan yang menyamakan teknologi informasi dengan otomatisasi dan perusahaan yang mencari masalah-masalah terlebih dahulu dan kemudian baru mencari penyelesaian-penyelesaian teknologi bagi dirinya tidak dapat merekayasa ulang. Kemampuan nyata teknologi bukanlah karena ia dapat menyelesaikan proses-proses lama dengan lebih baik akan tetapi memungkinkan organisasi-organisasi membuang aturan-aturan lama dan menciptakan cara kerja-cara kerja baru. Teknologi informasi merupakan teknologi yang mempunyai kemampuan *disruptive* yaitu kemampuannya untuk menerobos aturan-aturan yang membatasi bagaimana kita menjalankan pekerjaan kita, yang membuatnya penting bagi perusahaan-perusahaan yang sedang mencari keunggulan kompetitif.

Hammer dan Champy memberikan beberapa ilustrasi aturan-aturan lain sekitar organisasi kerja yang dapat diterobos dengan berbagai teknologi informasi sebagai berikut²⁶ :

- Aturan lama mengatakan bahwa informasi hanya dapat disampaikan didalam satu tempat dan pada satu saat. Dengan menggunakan teknologi disruptif berupa sistem data untuk dipakai bersama-sama, maka timbul aturan baru dimana informasi dapat muncul secara serentak dalam sebanyak mungkin tempat sesuai keperluan.
- Aturan lama mengatakan bahwa hanya para ahli yang dapat melaksanakan pekerjaan yang kompleks. Dengan teknologi disruptif berupa sistem-sistem pakar (*expert system*), maka seorang generalis dapat melakukan tugas-tugas seorang ahli.
- Aturan lama mengatakan bahwa perusahaan-perusahaan harus memilih antara sentralisasi dan desentralisasi. Dengan teknologi disruptif berupa jaringan telekomunikasi, maka perusahaan-perusahaan dapat sekaligus meraih keuntungan-keuntungan dari sentralisasi dan desentralisasi
- Aturan lama mengatakan bahwa semua keputusan diambil oleh manajer. Dengan teknologi disruptif berupa perangkat pendukung keputusan (akses basis data, perangkat lunak untuk mengembangkan model) maka pengambilan keputusan adalah bagian dari pekerjaan setiap orang.
- Aturan lama mengatakan bahwa pegawai lapangan membutuhkan kantor-kantor dimana mereka dapat menerima, menyimpan, mengambil lagi dan mengirimkan informasi. Dengan teknologi disruptif berupa komunikasi data tanpa kawat (*wireless*) dan komputer portabel maka pegawai lapangan dapat mengirim dan menerima informasi dimana saja mereka berada.
- Aturan lama mengatakan bahwa anda harus mencari tahu dimana sesuatu berada. Dengan teknologi disruptif berupa teknologi identifikasi dan pelacakan otomatis, maka sesuatu akan memberi tahu anda dimana mereka berada.

²⁶ Hammer and Champy, *op. cit.*, hal. 87

Dari beberapa ilustrasi diatas maka terlihat bahwa keuntungan-keuntungan lebih dari teknologi akan mendobrak aturan-aturan bagaiman kita menyelenggarakan bisnis. Untuk itu maka penguasaan atas teknologi baru dan pemahaman tentang bagaimana mengenali dan melibatkannya ke dalam organisasi harus menjadi upaya yang terus menerus. Perusahaan-perusahaan perlu menjadikan aplikasi teknologi sebagai salah satu kemampuan utamanya jika mereka ingin berhasil dalam periode perubahan teknologi yang terus menerus ini. Mereka yang lebih mampu mengenali dan menyadari potensi-potensi teknologi baru akan menikmati keunggulan terus menerus dan semakin meningkat dari para pesaing mereka.

d. Penerapan Konsep Rekayasa Ulang Perusahaan pada Sektor Publik

Konsep rekayasa ulang diperkenalkan pertama kali dalam lingkungan sektor swasta. Meskipun demikian, konsep rekayasa ulang tentu saja dapat diterapkan dalam lingkungan sektor publik. Beberapa berpendapat bahwa kegiatan pemerintahan seringkali merupakan pembuat kebijakan atau mekanisme administrasi yang terlihat tidak mempunyai nilai tambah sehingga tidak dapat dieliminasi. Pertanyaannya adalah bagaimana rekayasa ulang diterapkan dalam sektor publik. Pada dasarnya perbedaan antara pemerintah dan swasta terjadi karena adanya perbedaan kendali yang dipergunakan dan perbedaan pada masing-masing pelanggannya. Seperti halnya sektor swasta, pemerintah masih menggunakan proses-proses yang bertujuan untuk menyediakan produk dan jasa kepada masyarakat.

The National Academy of Public Administration (NAPA) mendefinisikan rekayasa ulang perusahaan untuk pemerintah atau sektor publik sebagai berikut:

“Government business process reengineering is a radical improvement approach that critically examines, rethinks, and redesigns mission product and service processes within a political environment. It achieves dramatic mission performance gains from multiple customer and stakeholder perspectives. It is a key part of a process management approach for optimal performance that continually evaluates, adjusts or removes processes.”
(NAPA, 1995)

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa rekayasa ulang proses bisnis pemerintahan adalah pendekatan perbaikan yang radikal yang secara kritis menentukan, memikirkan ulang, dan merancang ulang proses-proses pelayanan

dan produk misi dalam suatu lingkungan politis. Hal itu akan mencapai perolehan kinerja misi yang dramatis dari perspektif beragam pelanggan dan pengguna jasa. Hal tersebut juga merupakan kunci dari pendekatan manajemen proses untuk kinerja yang optimal yang secara terus menerus melakukan evaluasi, tata ulang, dan menghilangkan proses-proses.

Dalam definisi di atas terlihat bahwa kata kuncinya seperti halnya definisi dari Hammer dan Champy adalah dengan menggunakan pendekatan penyempurnaan yang radikal dimana secara kritis menetapkan, memikirkan ulang, dan melakukan rancang ulang produk dari suatu misi dan proses pelayanan dalam lingkungan politik. Rekayasa ulang konsisten terhadap bentuk baru dari tata kelola pemerintahan yang muncul pada era informasi dimana mendukung basis kendali misi, yaitu kegiatan yang berorientasi pada hasil.

Meskipun dengan fokus yang baru, masih terdapat beberapa elemen dalam sektor publik yang tidak akan berubah dan menjadi tantangan dalam menerapkan konsep rekayasa ulang. Sebagai ilustrasi, unit-unit pada pemerintahan merupakan subyek dari pengelolaan eksekutif politis. Siklus pemilihan umum dan perubahan administrasi yang terjadi setiap periode waktu tertentu berpengaruh terhadap upaya-upaya rekayasa ulang. Selain itu pemerintah tidak dapat merevisi dari tujuan dan kegiatannya sedangkan sektor swasta mempunyai keleluasaan yang lebih besar dalam melakukan perubahan terhadap orientasi bisnisnya. Peraturan, akuntabilitas pembayar pajak, persaingan untuk mendapatkan pendanaan dan sumber daya, perubahan yang terus menerus, seperti halnya kemitraan dengan dunia internasional maupun dengan pemerintah daerah akan tetap menjadi tantangan bagi unit-unit pemerintahan dalam penerapan rekayasa ulang.

Dalam kesempatan lain Linden menyatakan bahwa berdasarkan pengalaman-pengalaman rekayasa ulang yang berhasil maka berikut ini adalah daftar prinsip-prinsip rancangan yang menjadi kunci bagi rekayasa ulang yang dilakukan oleh sektor publik:²⁷

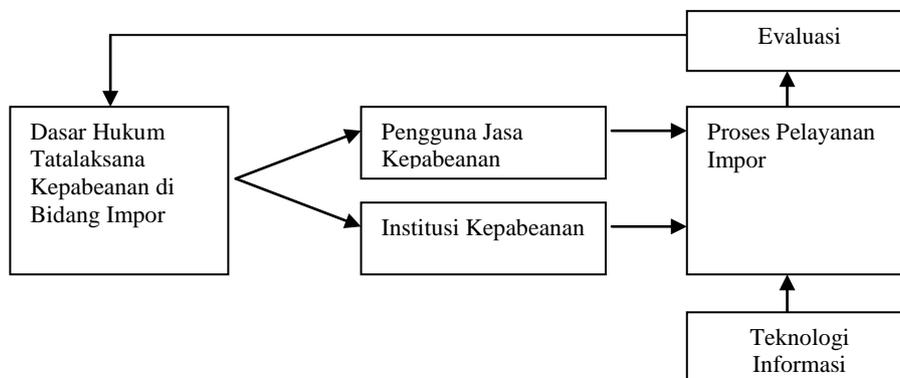
- 1) Mengorganisasikan pada hasil (pelanggan, produk, proses) bukan fungsi
- 2) Melakukan substitusi paralel untuk proses-proses sekuensial
- 3) Membawa informasi yang ada pada level bawah ke level atas

²⁷ R.M. Linden. 1994. *Seamless Government: A Practical Guide To Re-Engineering In The Public Sector*. San Francisco: Joosey-Bass Publishers, hal. 80-81.

- 4) Mengambil informasi sekali saja langsung pada sumbernya
- 5) Menyediakan kontak tunggal untuk para pelanggan dan pemasok bila memungkinkan
- 6) Menjamin aliran yang kontinyu dari aliran utama yaitu kegiatan-kegiatan yang secara langsung memberikan nilai tambah kepada pelanggan, yaitu: (a) Mengenali tahapan-tahapan yang mempunyai nilai tambah dan yang tidak mempunyai nilai tambah, (b) Membatasi atau memisahkan setiap tahapan yang tidak mempunyai nilai tambah sehingga aliran utama dapat mengalir dengan cepat dan tanpa hambatan, dan (c) Menggunakan pendekatan prioritas untuk memilah kegiatan yang rumit dan beresiko dari suatu kegiatan rutin
- 7) Lakukan rekayasa ulang, baru lakukan otomasi dan bukan sebaliknya.

2.2. Kerangka Pemikiran

Penelitian ini mempunyai tujuan utama untuk mengetahui proses dan karakteristik pelayanan impor yang diterapkan pada KPPBC Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta termasuk penerapan teknologi informasi yang digunakan untuk menunjang kelancaran pelayanan impor. Tujuan lainnya adalah melakukan evaluasi untuk mengetahui pemahaman dan persepsi pengguna jasa serta hambatan-hambatan yang timbul dalam penerapan tatalaksana impor yang mengacu pada Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor : Kep-07/BC/2003 tentang Tatalaksana Kepabeanan di Bidang Impor baik berkaitan dengan prosedur masing-masing tahapan impor maupun implementasi penggunaan teknologi informasi dilapangan.



Gambar 2.1. Kerangka Pemikiran

2.3. Operasionalisasi Konsep

Setelah berjalan lebih kurang 6 (enam) tahun lamanya semenjak diberlakukan pada tahun 2003, maka tatalaksana kepabeanan di bidang impor seyogyanya dilakukan evaluasi untuk mengetahui bagaimana penerapan di lapangan serta apa saja hambatan-hambatannya. Evaluasi yang akan dilakukan adalah berkaitan dengan :

a. Karakteristik proses pelayanan impor yang diterapkan

Karakteristik dari proses pelayanan impor yang berlaku akan dilihat dengan menggunakan acuan tema yang berulang-ulang muncul dari suatu proses yang telah direkayasa ulang mengingat proses pelayanan impor yang saat ini berjalan merupakan perbaikan dari proses pelayanan impor sebelumnya.

b. Pemahaman pengguna jasa terhadap proses pelayanan impor yang berlaku

Pemahaman pengguna jasa terhadap proses pelayanan impor dapat diketahui dari seberapa jauh mereka dapat menguraikan tahapan-tahapan impor serta bagaimana persepsi mereka atas setiap tahapan pelayanan impor yang dilalui.

c. Penerapan teknologi informasi dalam proses pelayanan impor

Penerapan teknologi informasi yang dipergunakan dalam proses pelayanan impor adalah untuk mengetahui sejauh mana teknologi informasi telah dipergunakan dalam setiap tahapan proses pelayanan impor baik disisi pengguna jasa maupun disisi otoritas pabean. Yaitu berkaitan dengan sistem yang digunakan, perangkat pendukung, dan utilisasinya.

d. Hambatan-hambatan yang timbul dalam proses pelayanan impor

Proses pelayanan impor yang diterapkan tentu saja belum memenuhi keinginan semua pihak, untuk itu maka perlu diketahui hambatan-hambatan yang timbul dalam setiap tahapan pelayanan, baik disisi prosedur, penggunaan teknologi informasi, maupun sumber daya manusianya.