

# BAB I PENDAHULUAN

## 1.1. Latar Belakang Masalah

Dewasa ini perdagangan internasional sangat berkembang pesat baik dalam volume dan jenisnya. Salah satu alasan perkembangan perdagangan internasional yang pesat tersebut adalah dengan meningkatnya keterbukaan perdagangan yang ditandai dengan semakin berkurangnya tingkat proteksi baik di negara-negara maju maupun negara-negara berkembang. Keterbukaan perdagangan ini akan mempercepat integrasi perdagangan apabila didukung oleh kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan hal tersebut. Hambatan non-tarif (*non-tariff barriers*) masih menjadi persoalan serius meskipun upaya-upaya perdagangan terbuka pada tingkat multilateral serta upaya-upaya penurunan tarif melalui proliferasi perjanjian perdagangan bilateral dan regional telah dilakukan. Kerumitan dalam pemenuhan formalitas perbatasan (*border formalities*) dan pengawasan meningkat seiring dengan semakin bertambahnya persyaratan prosedural dan kebijakan yang secara langsung berkaitan dengan komitmen perdagangan regional dan internasional.

Sektor privat pada beberapa negara menanggapi meningkatnya keterbukaan perdagangan tersebut dengan melakukan investasi besar-besaran melalui modernisasi logistik, pengawasan inventori, manufaktur, dan sistem teknologi informasinya. Di lain pihak, yang masih menjadi perhatian adalah adanya biaya tinggi dalam pemenuhan formalitas perbatasan yang usang dan tidak efisien. Selanjutnya tuntutan terhadap pentingnya tata kelola pemerintahan yang baik dan integritas juga semakin meningkat pada saat ini, khususnya terhadap institusi pabean. Pada kenyataannya dengan semakin bertambahnya tanggung jawab, beban kerja, dan harapan masyarakat yang tinggi terhadap institusi pabean pada banyak negara tidak diimbangi dengan bertambahnya anggaran serta sumber daya manusia yang diperlukan dalam mengurangi biaya-biaya tinggi yang diakibatkan oleh prosedur impor maupun ekspor yang tidak efisien. Biaya tinggi yang ditimbulkan oleh berbagai hambatan non-tarif masih menjadi hambatan yang serius bagi perdagangan, investasi dan pertumbuhan ekonomi.

Dalam laporan *Doing Business in 2006* terbitan *World Bank* dinyatakan bahwa proses importasi barang yang meliputi *inland transport* dan *Port and Terminal Handling* hanya menyumbang kurang lebih seperempat dari keseluruhan waktu yang diperlukan dalam proses importasi. Sebaliknya, prosedur dokumentasi dan waktu yang diperlukan untuk pemenuhan formalitas kepabeanan bersama-sama menyumbang 75% dari keseluruhan proses importasi. Laporan tersebut juga menyatakan bahwa *red tape* dan jumlah prosedur yang ada pada negara-negara berkembang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara maju. Hal tersebut merupakan hasil yang diperoleh berkaitan dengan biaya transaksi yang dihadapi oleh perusahaan-perusahaan di negara-negara berkembang pada saat melakukan importasi barang.

Lebih lanjut menurut estimasi *World Bank* dalam laporan *Global Economic Prospect 2004* dinyatakan bahwa jika negara-negara yang kapasitas fasilitasi perdagangannya di bawah rata-rata dunia dapat meningkatkan kapasitasnya dalam bidang tersebut separonya saja akan mengakibatkan perdagangan antar 75 negara-negara meningkat sebesar USD 377 juta per tahun. Kemudian dalam studi mengenai kerjasama ekonomi kawasan Asia Pasifik disebutkan bahwa estimasi penerapan modernisasi pabean dan reformasi fasilitasi perdagangan di Singapura, Thailand, dan Philipina menyebabkan adanya peningkatan sebesar USD 3.9 juta dalam penerimaan riil tahunannya. Meskipun debat masih berlanjut berkaitan dengan manfaat potensial yang diperoleh dari penerapan program reformasi kepabeanan dan fasilitasi perdagangan, tidak dapat dipungkiri bahwa pengurangan biaya suatu transaksi perdagangan dari suatu mata rantai pasokan dalam ekonomi global dapat memberikan dampak positif secara signifikan bagi tingkat perdagangan dan pertumbuhan ekonomi suatu negara.

Berkaitan dengan adanya tuntutan reformasi dan modernisasi administrasi pabean untuk mendukung fasilitasi perdagangan, *World Customs Organization* (WCO) sebagai organisasi pabean dunia yang beranggotakan lebih dari 133 negara di dunia telah mengadopsi Konvensi Kyoto<sup>1</sup> yaitu Konvensi Internasional Tentang Penyederhanaan dan Harmonisasi Prosedur Pabean. Meskipun belum seluruh anggota WCO (termasuk Indonesia) menjadi *contracting parties* atas

---

<sup>1</sup> -----, 1999. *International Convention on Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended)*. Brussels: Customs Co-operation Council (World Customs Organization)

konvensi tersebut, beberapa acuan dan standar dari Konvensi Kyoto telah diterapkan dalam prosedur kepabeanan negara-negara anggota. Inisiatif mengenai fasilitasi perdagangan yang juga menyarankan untuk melakukan modernisasi dan reformasi kepabeanan juga datang dari Badan PBB yang berkaitan dengan perdagangan dan pembangunan (UNCTAD) yaitu dengan dikeluarkannya *Compendium of Trade Facilitation Recommendation*<sup>2</sup> pada tahun 1994. Kompilasi ini dimaksudkan sebagai referensi bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penyederhanaan, harmonisasi, dan rasionalisasi prosedur serta praktek perdagangan, termasuk diantaranya bagi administrasi pabean.

Pada tingkat nasional, dari hasil kajian yang dilakukan oleh *Japan International Cooperation Agency* (JICA) pada tahun 2004 dalam studi berkaitan dengan *Trade and Related System and Procedure*<sup>3</sup> di Indonesia, disebutkan bahwa pelaku bisnis yang terlibat dengan perdagangan internasional membutuhkan administrasi kepabeanan yang memberikan "pelayanan prima" (*excellent service with swift, transparent, and immediate response*) dan pelayanan cepat dan murah (*faster, cheaper, and better*). Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) sebagai salah satu lembaga pemerintah yang berkaitan langsung dengan dengan perdagangan internasional dituntut untuk dapat senantiasa memperbaharui diri (*self-reinventing*) sesuai dengan aspirasi masyarakat dan perkembangan mutakhir teknologi keuangan serta administrasi publik.

Untuk menyikapi hal tersebut DJBC telah merumuskan beberapa langkah strategis yang dijadikan acuan dalam melaksanakan tugas dan fungsi serta kewenangannya yaitu dengan dituangkan dalam berbagai keputusan yang berkaitan dengan pelayanan kepabeanan. Berbagai kebijakan yang mengarah pada penyederhanaan dan efisiensi proses pelayanan telah dikeluarkan dan diimplementasikan sejak 1 April 2003. Paradigma baru yang dikedepankan dalam menyusun kebijakan tersebut adalah diterapkannya teknik-teknik manajemen risiko dalam proses pelayanan kepabeanan di bidang impor. Implementasi dari penyederhanaan sistem dan prosedur pelayanan kepabeanan di bidang impor dilakukan oleh DJBC untuk mewujudkan:

---

<sup>2</sup> -----, 1994. *Compendium of Trade Facilitation Recommendation*. New York : United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

<sup>3</sup> -----, 2005. *The Study on Trade Related System and Procedures in The Republic of Indonesia*. Jakarta : Japan International Cooperation Agency (JICA)

1. Peningkatan kecepatan pelayanan, sehingga mampu mengurangi potensi timbulnya ekonomi biaya tinggi;
2. Kepastian waktu dan proses pelayanan, sehingga memberikan jaminan kepada dunia usaha dan industri;
3. Sistem pelayanan yang mudah dan murah, sehingga dapat dijangkau oleh seluruh pengguna jasa kepabeanan; serta
4. Akuntabilitas dan transparansi sistem pelayanan, sehingga dapat dikontrol oleh masyarakat dan pengguna jasa kepabeanan.

Setelah sekian lama program reformasi kepabeanan dan cukai dijalankan oleh DJBC, bagi sebagian pemimpin pemerintahan menilai, reformasi tersebut masih belum berjalan dengan optimal. Sementara keinginan para pengguna jasa kepabeanan dan cukai terus meningkat, sehingga dengan latar belakang tersebut DJBC membentuk Tim Reformasi Kebijakan Pelayanan Bidang Bea dan Cukai. Dalam perjalanannya tim telah mengidentifikasi beberapa permasalahan yang menjadi pemicu kurang optimalnya pelayanan dan pengawasan yang melekat pada DJBC. Sebagian besar dari permasalahan tersebut bisa dikatakan sebagai suatu permasalahan yang sifatnya klasik seperti masalah Sumber Daya Manusia (SDM) yang perlu dilakukan pembenahan, perbaikan sistem remunerasi, penyederhanaan sistem dan prosedur, modernisasi dan otomasi sistem serta revitalisasi organisasi untuk mengurangi tingkat korupsi, mengurangi diskresi kebijakan, meningkatkan moral dan integritas SDM, serta akuntabilitas organisasi. Untuk memecahkan permasalahan klasik tersebut, DJBC telah melakukan berbagai upaya serius dan menempuh langkah-langkah strategis guna melakukan perbaikan secara sistemik dengan melakukan reformasi di bidang pelayanan kepabeanan dan cukai.

Pada kenyataannya saat ini masih dijumpai adanya keluhan dari pengguna jasa berkaitan dengan prosedur importasi barang yang dianggap masih terlalu rumit dan berbelit-belit. Meskipun hasil survei dari JICA pada tahun 2004 menyatakan sebanyak 50% lebih responden dari kalangan pengguna jasa merasakan adanya perbaikan atas prosedur impor baru yang diterbitkan berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor: KEP-07/BC/2003, sisanya sebanyak 40% lebih masih belum merasakan adanya

perbaikan dari prosedur impor sebelumnya yaitu masih dirasakan kurang efisien dan tidak nyaman (*inconvenient*). Beberapa permasalahan tersebut masih menjadi pekerjaan rumah bagi DJBC untuk berupaya lebih keras lagi dalam melakukan reformasi kepabeanan di bidang simplifikasi prosedur impor.

Berkaitan dengan prosedur pelayanan kepabeanan dan cukai, importasi yang dilakukan melalui pelabuhan udara mempunyai sifat yang berbeda dengan pengiriman melalui pelabuhan laut. Salah satu alasan menggunakan transportasi udara dalam pengiriman kargo internasional disebabkan adanya urgensi dari barang tersebut sehingga diperlukan kecepatan dalam pengirimannya dibandingkan bila barang tersebut harus dikirim melalui jasa transportasi laut. Untuk itu maka formalitas kepabeanan atas importasi barang-barang yang melalui udara semestinya dapat memenuhi tuntutan pengguna jasa sehingga manfaat yang diperoleh dari pengiriman melalui jalur udara dapat diperoleh secara optimal. Dari hasil survai JICA pada tahun 2004 terhadap proses importasi melalui kargo udara di Bandar Udara Soekarno Hatta menyatakan bahwa waktu yang dibutuhkan untuk pemenuhan formalitas pabean dari mulai diajukannya dokumen Pemberitahuan Impor Barang (PIB) sampai dengan dikeluarkannya Surat Persetujuan Pengeluaran Barang (SPPB) untuk jalur hijau rata-rata tujuh jam, sedangkan untuk jalur merah rata-rata 110 jam. Masih menurut JICA, dalam hal dikenakan jalur merah yaitu dilakukannya pemeriksaan fisik atas barang impor, proses pengeluaran instruksi pemeriksaan sampai dengan mulai dilakukannya pemeriksaan fisik barang memakan waktu rata-rata 70 jam sedangkan waktu rata-rata yang dibutuhkan dari selesainya pemeriksaan fisik sampai dengan diterbitkannya SPPB berkisar 35 sampai dengan 45 jam. Hal tersebut tentu saja masih belum memuaskan pihak pengguna jasa karena waktu yang dibutuhkan untuk keseluruhan proses pengeluaran barang menjadi semakin bertambah. Untuk itu, perlu penyempurnaan prosedur berkaitan dengan pengajuan PIB serta prosedur pemeriksaan fisik yang efisien dengan terlebih dahulu melakukan evaluasi terhadap prosedur yang ada.

Selanjutnya dalam mengadopsi standar-standar internasional dalam hal penyederhanaan prosedur kepabeanan yang terkait dengan reformasi dan modernisasi kepabeanan dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan

rekayasa ulang (*reengineering*). Konsep yang berasal dari Hammer dan Champy<sup>4</sup> ini secara sederhana diterjemahkan sebagai suatu pemikiran ulang secara fundamental dan perancangan ulang secara radikal proses-proses bisnis untuk mendapatkan perbaikan dramatis dalam ukuran-ukuran kinerja yang penting dan kontemporer. Pendekatan yang digunakan dalam konsep rekayasa ulang adalah pendekatan proses yaitu pendekatan yang fokus pada usaha-usaha untuk optimalisasi serta membuang kegiatan-kegiatan yang tidak mempunyai nilai tambah. Atas dasar hal tersebut maka pendekatan rekayasa ulang dapat digunakan untuk melakukan penyederhanaan kebijakan prosedur pelayanan kepabeanan yang dilakukan suatu negara dalam upaya reformasi dan modernisasi kepabeanan.

Khususnya pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta, maka adanya prosedur pelayanan yang masih dinilai tidak efisien dan menyebabkan ketidaknyamanan bagi pengguna jasa harus dievaluasi dan dikaji ulang untuk memperlancar proses importasi. Aktivitas importasi ini sangat penting bagi kelangsungan ekonomi dalam negeri sehingga harus diupayakan secara efektif dan efisien. Berdasarkan pemikiran ini, maka dalam penelitian ini peneliti tertarik untuk melakukan evaluasi terhadap implementasi prosedur pelayanan kepabeanan impor pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta.

## 1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan data yang diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS)<sup>5</sup> melalui *website*-nya, importasi barang melalui jalur udara cenderung meningkat. Pada tahun 2004 dan 2005, jumlah importasi barang melalui jalur udara masing-masing adalah sebesar 90.366,125 Ton dan 94.875,946 Ton, sedangkan importasi melalui jalur laut sebesar 56.865.000 Ton 50.385.000 Ton. Pada tahun 2006, jumlah kargo internasional yang melalui Bandara Soekarno Hatta adalah sebesar 100.748 Ton, sedangkan yang melalui empat bandara utama lainnya yaitu bandara Ngurah Rai, Juanda, dan Polonia masing-masing adalah 24.674 Ton, 6.597 Ton, dan 2.391 Ton. Melihat data diatas maka tidak dapat dipungkiri bahwa bandar udara

---

<sup>4</sup> Michael Hammer and James Champy. 1993. *Reengineering The Corporation : A Manifesto For Bussiness Revolution*. New York : HarperCollins Publishers.

<sup>5</sup> Biro Pusat Statistik (BPS). *Transportation Statistics*. Tersedia pada: <http://www.bps.go.id/sector/transpor/index.shtml>. Diakses terakhir pada 19 Maret 2008

Soekarno Hatta memegang peranan penting dalam lalu lintas perdagangan internasional melalui jalur transportasi udara.

Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta yang mempunyai wilayah kerja meliputi bandar udara Soekarno Hatta tidak luput untuk melakukan upaya-upaya memberikan fasilitasi perdagangan sesuai kebijakan yang dikeluarkan oleh DJBC. Dalam praktek dilapangan tentu saja masih dijumpai kesulitan-kesulitan yang menyangkut penerapan sistem dan prosedur pelayanan kepabeanan khususnya di bidang impor. Hal ini terjadi karena masing-masing kantor pengawasan dan pelayanan bea dan cukai mempunyai karakteristik yang berbeda satu dengan lainnya baik yang menyangkut wilayah pengawasan, moda transportasi, perilaku pengguna jasa dan lain-lain. Untuk itu perlu penelitian lebih lanjut berkaitan dengan implementasi sistem dan prosedur impor pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta yang merupakan salah satu kantor pengawasan dan pelayanan bea dan cukai dengan frekuensi lalulintas masuknya barang impor yang tinggi melalui jalur udara, untuk menjamin sistem dan prosedur yang diterapkan benar-benar telah sesuai dengan tuntutan masyarakat.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka masalah penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan prosedur pelayanan kepabeanan impor pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta?
2. Apakah hambatan-hambatan yang timbul dalam implemetasi prosedur pelayanan kepabeanan impor pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta?

### **1.3. Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

Sesuai dengan perumusan masalah di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengevaluasi implementasi prosedur pelayanan kepabeanan impor pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta.

2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan yang timbul dalam implemetasi prosedur pelayanan kepabeanan impor pada Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta.

Penelitian ini memiliki signifikansi baik akademis maupun praktis sebagai berikut:

1. Signifikansi Akademis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan untuk menambah wawasan pengetahuan mengenai kebijakan publik berkaitan dengan kebijakan bidang kepabeanan pada studi ilmu administrasi khususnya pada administrasi publik.

2. Signifikansi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pimpinan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai dalam menentukan kebijakan yang berkaitan dengan penyederhanaan prosedur kepabeanan di bidang impor khususnya atas impor untuk dipakai yang pada akhirnya akan meningkatkan kecepatan pelayanan kepabeanan melalui proses pelayanan impor yang cepat, mudah, murah, transparan dan akuntabel.

#### **1.4. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan terbagi atas 5 (lima) bab dengan gambaran isi dari masing-masing bab diuraikan secara ringkas sebagai berikut :

**BAB I : Pendahuluan**

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan signifikansi penelitian, serta sistematika penelitian

**BAB II : Tinjauan Literatur**

Bab ini menguraikan teori tentang evaluasi, pengertian administrasi publik, administrasi pabean, sistem dan prosedur kepabeanan. Bab ini juga akan menguraikan konsep rekayasa ulang untuk penyederhanaan prosedur yaitu dengan melakukan kajian teoritis mengenai konsep rekayasa ulang perusahaan yang meliputi definisi, karakteristik, dan penerapannya pada sektor publik serta kerangka

pemikiran dan operasionalisasi konsep sebagai hasil studi literatur yang dilakukan.

### BAB III : Metode Penelitian

Bab ini berisi metode yang digunakan dalam penelitian yaitu meliputi pendekatan penelitian, tipe penelitian, strategi penelitian, nara sumber yang digunakan dalam penelitian, proses penelitian, lokasi dan obyek penelitian, serta keterbatasan penelitian yang dilakukan.

### BAB IV : Pembahasan Hasil Penelitian

Bab ini berisi gambaran umum obyek penelitian dan pembahasan hasil penelitian. Sub bab gambaran umum obyek penelitian menguraikan organisasi Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean Soekarno Hatta, serta proses pelayanan kepabeanan atas impor untuk dipakai yang diterapkan saat ini, yaitu sejak diserahkannya pemberitahuan kedatangan sarana pengangkut, penyerahan pemberitahuan umum, pembayaran pungutan negara berupa bea masuk dan pajak dalam rangka impor, penyerahan Pemberitahuan Impor Barang (PIB) sampai dengan diterbitkannya Surat Pemberitahuan Pengeluaran Barang (SPPB).

Sedangkan pada sub bab hasil penelitian akan membahas evaluasi yang dilakukan terhadap prosedur impor serta membahas mengenai kesulitan-kesulitan yang ditemukan pada penerapan prosedur kepabeanan atas impor khususnya terhadap impor untuk dipakai yang dilakukan saat ini.

### BAB V : Simpulan Dan Saran

Bab ini adalah bab penutup yang berisikan simpulan dan saran, yaitu berupa jawaban dari pertanyaan penelitian serta penyelesaian masalah atas pertanyaan penelitian berkaitan dengan evaluasi prosedur kepabeanan atas impor untuk dipakai.