

ANALISIS LANGKAH DAN STRATEGI PROGRAM REFORMASI KEPABEANAN: IMPLEMENTASI FUNGSI TRADE FACILITATOR DAN INDUSTRIAL ASSISTANCE

Oleh:
Ivan Yulianto¹

Abstraksi

Dengan bergulirnya semangat reformasi dan semakin luasnya dinamika yang terjadi di masyarakat, semakin berkembang tuntutan terhadap perbaikan kinerja intitusi publik. Masyarakat semakin kritis dan tidak lagi bersedia menerima beban birokrasi yang tidak relevan, menuntut adanya transparansi serta menghendaki aparat yang berintegritas tinggi. Diperkuat lagi dengan dorongan dari dunia usaha, perdagangan dan industri, maka Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC), sejak tanggal 1 April 2003 melaksanakan **Program Reformasi Kepabeanan**. Pada tataran operasional, keseluruhan program reformasi tersebut dapat tercermin dalam penetapan berbagai peraturan dan perumusan beberapa kebijakan, yang bermuara pada ditetapkannya Tatalaksana Kepabeanan yang baru di bidang impor, yang telah diimplementasikan. Pelaksanaan tatalaksana kepabeanan tersebut, yang diaplikasikan dalam bentuk Sistem Aplikasi Pelayanan Impor, dalam perjalanannya masih dijumpai beberapa kendala dan permasalahan.

I. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang

Perkembangan perdagangan internasional di era perdagangan bebas menuntut semua institusi yang berhubungan dengan perdagangan untuk dapat memberikan pelayanan yang baik, sehingga institusi tersebut tidak menjadi penghalang dari kebutuhan praktek-praktek perdagangan yang memerlukan kecepatan dan ketepatan waktu. Institusi kepabeanan yang mempunyai peranan yang vital dalam rangkaian perdagangan internasional tersebut juga dituntut untuk dapat berperan aktif menyesuaikan kebijakannya dengan kebutuhan praktek-praktek perdagangan tersebut. Di sisi lain, institusi kepabeanan juga mempunyai kewajiban untuk berperan aktif dalam menjaga stabilitas keamanan dan perekonomian nasionalnya, terutama pada saat dimana *terrorism* dan *illicit drug trafficking* menjadi trend untuk mencapai suatu tujuan.

Di dalam kondisi dunia seperti ini, DJBC sebagai institusi kepabeanan Indonesia pun menghadapi masalah yang sama, yaitu harus dapat menyeimbangkan fungsi fasilitasi terhadap perdagangan dan fungsi pengawasan terhadap praktek perdagangan ilegal, keamanan negara dari masuknya barang-barang berbahaya dan pengamanan hak-hak keuangan negara. Untuk dapat menjalankan peran tersebut, DJBC harus mengembangkan sistem pelayanan kepabeanan berdasarkan konvensi-konvensi internasional dan standar kepabeanan yang berlaku secara universal.

¹ Penulis adalah Calon Peneliti pada Badan Pengkajian Ekonomi dan Keuangan dan Kerja Sama Internasional (BAPEKKI) Departemen Keuangan Republik Indonesia

1.2 Permasalahan

Program Reformasi Kepabeanan yang telah berlangsung kurang lebih tiga tahun, dengan kerja keras tiada kenal lelah dari segenap aparat DJBC masih terkesan belum mencapai hasil yang optimal, terbukti masih banyaknya barang-barang selundupan yang mudah diperoleh di pasaran bebas dan persepsi masyarakat terhadap DJBC yang masih cenderung negatif. Sehingga timbul pemikiran sebagai berikut:

- (i) Bagaimana langkah dan strategi DJBC dalam menjalankan fungsi *Trade Facilitator* dan *Industrial Assistance* ?
- (ii) Bagaimana DJBC menyelaraskan fungsi pelayanan dan pengawasan?
- (iii) Apa saja kendala yang dihadapi DJBC dalam menjalankan Program Reformasi Kepabeanan?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan penulisan kajian ini adalah:

- (i) Mengetahui langkah dan strategi DJBC dalam menjalankan fungsi *Trade Facilitator* dan *Industrial Assistance*.
- (ii) Mengetahui langkah-langkah DJBC untuk menyelaraskan fungsi pelayanan dan pengawasan.
- (iii) Mengetahui kendala yang dihadapi DJBC dalam menjalankan Program Reformasi Kepabeanan.

1.4 Metodologi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif (*descriptive research*) berdasarkan studi kepustakaan (*library research*) serta menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh secara empiris berdasarkan pengamatan langsung, pengetahuan dan pengalaman penulis. Sedangkan data sekunder diperoleh penulis dari laporan-laporan dan serta data langsung yang diperoleh dari DJBC, buku-buku, website DJBC, surat kabar, dan berita elektronik, serta sumber lainnya yang diperoleh dari makalah seminar, BPS, Deperindag, CEIC, BI, dan lain-lain.

II. Landasan Teori

2.1 Reformasi Dalam Suatu Institusi (Atau Reparasi?)

Stephen R. Covey di dalam bukunya *Principle-Centered Leadership*, menyebutkan bahwa reformasi sebuah organisasi dicirikan oleh transformasi orang dan organisasi secara literal; yang mencakup perubahan pola pikir dan perilaku, pengembangan visi, tujuan dan sistem. Transformasi ini membuat budaya organisasi selaras dengan konsep, tata nilai dan parameter terkini yang ditetapkan oleh organisasi.

Secara komprehensif, reformasi organisasi adalah perubahan fundamental dalam konsep, pola pikir, perilaku, performance, tata nilai dan sistem bukan sekedar kosmetis yang hanya menyentuh satu dua aspek organisasi sehingga menyajikan tampilan luar yang lebih baik saja.

Reparasi, menurut Agus Sudarmaji, hanyalah merupakan perbaikan dari kekurangan-kekurangan yang ada atau penambahan bersifat kosmetis tampilan tanpa mengakibatkan perubahan fundamental.²

Reformasi organisasi harus menyentuh kepentingan *internal dan external stakeholder*, dimana keberhasilan program-program reformasi harus *satisfying the consumer* dengan indikator-indikator yang jelas yang disepakati oleh *stakeholder*. Keberhasilan reformasi yang hanya memberi manfaat kepada *external stakeholder* adalah *inhuman* sebaliknya reformasi yang hanya memberi manfaat kepada *internal stakeholder* adalah egois. Akan tetapi reparasi/kosmetis organisasi adalah *platitude*.

2.2 Prinsip Dasar Pengembangan Sistem dan Prosedur Pelayanan

Dalam mengembangkan sistem pelayanan dikenal beberapa prinsip-prinsip dasar sebagai berikut:

1. Prinsip Keadilan (*Fair Treatment*)

Birokrasi dituntut untuk memberikan pelayanan kepada para pengguna jasanya dengan adil dan proposional sesuai dengan tingkat ketaatan pengguna jasa terhadap aturan dan perundangan yang berlaku. Dengan prinsip ini perusahaan yang baik akan mendapat pelayanan yang baik pula, sebaliknya perusahaan yang kurang baik akan mendapat pengawasan yang sesuai pula dengan reputasinya,

2. Prinsip Keterbukaan (*Transparency*)

Dalam menyusun sistem dan prosedur pelayanan, Birokrasi harus menjelaskan secara tegas dan detil tentang tugas, kewajiban dan wewenang petugas. Demikian juga halnya dengan hak dan kewajiban para pengguna jasa. Dengan demikian masyarakat usaha akan selalu dapat menilai apakah pelaksanaan aturan di lapangan telah sesuai dengan ketentuannya.

3. Prinsip Penyederhanaan Proses (*Simplification*)

Birokrasi harus selalu mengevaluasi sistem dan prosedur pelayanan untuk memastikan bahwa tidak ada proses yang tidak efisien dalam keseluruhan proses pelayanan sehingga memberikan pelayanan yang cepat dan mengurangi kemungkinan terjadinya praktek-praktek yang menyimpang dari tuntutan masyarakat pengguna jasa.

III. Hasil-Hasil Penelitian

3.1 Kondisi Bea dan Cukai Sebelum Reformasi Kepabeanan

3.1.1 Periode Penjajahan Belanda sampai Tahun 1985

Beberapa hal penting yang dapat dijadikan wawasan dan perbandingan pada periode ini antara lain:

1. Tatalaksana pabean berdasarkan pada Ordonansi Bea Staatblad 1882 No. 240 dimana terdapat lampiran Reglemen A yang berlaku untuk wilayah Jakarta,

² Agus Sudarmaji, *Warta Bea Cukai Edisi*

- Cirebon, Semarang, Surabaya, Belawan, Palembang, Padang, Banjarmasin, Pontianak, Makasar dan Menado; sedangkan untuk empat-tempat lain berlaku lampiran Reglemen B,
2. Pelanggaran prosedur kepabeanan yang mengandung unsur kejahatan dikenakan denda damai dan Menteri Keuangan dapat berdamai atau menyuruh berdamai,
 3. Pemeriksaan dokumen dan/atau fisik diberlakukan pada setiap impor atau ekspor,
 4. Tidak ada batasan waktu penyelesaian arus barang impor (*Lead Time*) tidak terdapat standar baku bahkan lebih terkesan subyektifitas aparat.

3.1.2 Periode Inpres Nomor 4 Tahun 1985 sampai Tahun 1990

Dengan dikeluarkannya Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 1985 tanggal 7 April 1985 tentang Kelancaran Arus Barang, institusi Bea dan Cukai seolah tersentak dari tidur panjangnya. Sejak berlakunya Inpres 4 Tahun 1985, wewenang Bea dan Cukai banyak yang dilepaskan dan diambil alih oleh pihak lain, misalnya pengawasan perdagangan antar pulau melalui dokumen AVI tidak dilakukan lagi oleh Bea dan Cukai, pemeriksaan barang impor dilakukan oleh surveyor asing *Societe Generale de Surveillance* (SGS), sedangkan untuk pemeriksaan barang ekspor dilakukan oleh SGS Indonesia yaitu PT. Sucofindo yang saham mayoritasnya dikuasai oleh Deperindag. Dalam konsep tata pengelolaan pelabuhan yang baru, Bea dan Cukai berada dibawah administrator pelabuhan (Adpel).

Pada periode ini banyak perubahan yang terjadi, dengan diberlakukannya pemeriksaan oleh SGS maka proses pengeluaran barang lebih efisien daripada sebelumnya akan tetapi penyelundupan tetap saja terjadi, sebut saja kasus yang menonjol pada tahun 1987, ditemukannya impor daging babi dan minuman keras yang tidak tercatat dalam Lembar Kebenaran Pemeriksaan (LKP), penemuan impor barang-barang elektronik ilegal seharga Rp 2 milyar serta manipulasi data berupa jumlah dan kualitas bahan makanan sebanyak 252 karton, atau kasus penyelundupan barang elektronik dan mainan anak-anak yang diberitahukan sebagai suku cadang mesin diesel sementara beratnya dimanipulasi dari 58,5 ton diberitahukan hanya 5,3 ton saja, dan terjadinya tujuh kasus manipulasi LKP yang diterbitkan oleh SGS perwakilan Singapura. Kasus-kasus di atas sempat membuat berang kalangan DPR padahal pemerintah telah mengeluarkan biaya kontrak sebesar US\$ 500 juta.

3.1.3 Periode CFRS sampai Tahun 1995

Selama dalam kondisi “tertekan” rupanya membuat Bea dan Cukai tidak tinggal, lambat laun institusi ini berusaha memperbaiki diri dengan mengevaluasi kinerjanya, hal ini dibuktikan dengan dikeluarkannya surat Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor 1318/KMK.00/1990 tanggal 27 Oktober 1990 tentang Penyempurnaan Tatalaksana Pabean di Bidang Impor atau lebih dikenal dengan *Customs Fast Release System* (CFRS) yang mulai diberlakukan 1 Desember 1990 di

seluruh Indonesia. Program-program yang menonjol dalam CFRS ini adalah Pemberitahuan Pendahuluan (*Pre Notification*), Pembayaran Berkala (*Periodic Payment*), Pemeriksaan di Gudang Importir, dan Pemeriksaan Selektif berdasarkan Indikator Risiko dan Hasil Intelijen.

CFRS inilah yang menjadi cikal bakal sistem *Electronic Data Interchange* (EDI) pada periode selanjutnya, dimana pada waktu itu telah diperkenalkan dokumen impor (PIUD) disket. Kelemahan dari sistem ini adalah masih adanya *queue time* dalam proses penyerahan disket dan menunggu penetapan jalur. Lagi-lagi profesionalisme pegawai kurang kondusif terhadap sistem yang baru sehingga program tersebut masih banyak mengalami kendala di lapangan. Pada masa ini kontrak dengan SGS masih tetap berjalan.

3.1.4 Periode Undang-Undang Nomor 10 dan 11 Tahun 1995 sampai Tahun 2002

Pada tahun 1995 dikeluarkan Undang-Undang Nomor 10 dan 11 tentang Kepabeanan dan Cukai yang menggantikan undang-undang kolonial *Indische Tarief Wet* dan merupakan produk murni dari putra Indonesia. Dengan keluarnya undang-undang ini, Bea dan Cukai seolah terlahir kembali konsep yang jauh lebih efisien dan profesionalisme. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 pada awal bulan April 1997 banyak menuai respon dari berbagai pihak, baik respon yang mendukung maupun keraguan dari beberapa *stake holder* bahkan adapula pertentangan kepentingan yang menolak habis-habisan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995.

Sistem *Post Clearance Audit* masih diragukan berbagai pihak sebagai lemahnya kontrol terhadap penyelundupan bahkan Menperindag terkesan ngotot mengusulkan kembali pemberlakuan PSI meskipun *World Customs Organization* (WCO) tidak merekomendasikan penerapan PSI. Bergantinya Pimpinan Negara hingga empat kali ternyata tidak juga merekomendasikan penerapan PSI karena konsekuensi yang ditanggung pemerintah cukup besar disamping biaya yang terlampaui memberatkan keuangan negara yang sedang dilanda krisis, dalam hal tertentu dikhawatirkan akan membocorkan rahasia negara. Kontrak kerja PT. Sucofindo dengan pemerintah dihentikan berdasarkan Keppres No. 177/2000 yang menyebabkan BUMN dibawah Deperindag ini mengalami kesulitan likuiditas dan kemudian wewenangnya diambil alih oleh Bea dan Cukai.

3.2 Pelaksanaan Program Reformasi Kepabeanan

Pada tahun 2003 seiring dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Nomor 07/BC/2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Tatalaksana Kepabeanan di Bidang Impor, Bea dan Cukai mulai memberlakukan program Reformasi Kepabeanan. Program ini direncanakan dapat berjalan total pada tahun 2004 akan tetapi kenyataannya tidak semudah yang dibayangkan karena banyak kendala yang dihadapi sehingga sampai akhir tahun 2005 masih ada beberapa program reformasi yang belum efektif berjalan.

3.2.1 Pokok-Pokok Program Reformasi Kepabeanan

Berbagai program reformasi kepabeanan tersebut pelaksanaannya direalisasikan dalam bentuk penetapan Tatalaksana Kepabeanan di Bidang Impor berdasarkan Keputusan Direktur Jenderal nomor KEP-07/BC/2003 sebagaimana telah diubah dengan Keputusan nomor KEP-68/BC/2003 dan penerapan Sistem Aplikasi Pelayanan Impor yang baru di bidang kepabeanan yang sudah diimplementasikan mulai 1 April 2003.

Gambar 1



Sumber: Direktorat PPKC (DJBC)

Program reformasi kebijakan di bidang kepabeanan merupakan bentuk komitmen seluruh jajaran DJBC untuk melakukan berbagai upaya serius dalam menjalankan fungsi dan misi DJBC, yaitu sebagai:

- Fasilitator Perdagangan (*Trade Facilitator*),
- Mendukung Industri dalam negeri (*Industrial Assistance*),
- Memungut Penerimaan Negara (*Revenue Collector*),
- Melindungi masyarakat (*Community Protector*)

Pada hakekatnya, DJBC diberikan amanat untuk menjalankan fungsi pemerintahan yang berhubungan dengan keempat fungsi tersebut.

3.2.2 Empat Prakarsa Program Reformasi Kepabeanan

Dalam rangka menjalankan fungsi dan misi DJBC disusunlah program reformasi kepabeanan yang dapat dikelompokkan dalam prakarsa Fasilitasi Perdagangan, Penanggulangan Penyelundupan dan *Undervaluation*, Peningkatan Koordinasi dengan Stakeholder, serta prakarsa Peningkatan Integritas Pegawai. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan diatas maka keempat prakarsa bidang tersebut diuraikan sebagai berikut:

Tabel 1. Empat Prakarsa Program Reformasi Kepabeanaan

| Fasilitasi Perdagangan | Anti Penyelundupan dan Under Valuation |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> a. Program Jalur Prioritas b. Sistem Baru Penetapan Jalur c. Penyempurnaan Sistem Pembayaran d. Perbaikan Database Harga e. Perbaikan Sistem Pengeluaran Barang f. Perbaikan Teknik Pemeriksaan Barang g. Pengembangan <i>Harmonized System</i> (HS) h. Modernisasi Sistem Otomasi DJBC | <ul style="list-style-type: none"> a. Registrasi Importir secara Online b. Optimalisasi Penggunaan Hi-co Scan X-Ray c. Peningkatan Peran Unit Intelijen d. Pemeriksaan Mendadak (<i>Spot Check</i>) e. Penyediaan Tempat Pemeriksaan Barang f. Penyederhanaan Prosedur Verifikasi g. Program Penagihan Tunggal h. Kampanye Anti Penyelundupan |
| Koordinasi dengan Stakeholder | Peningkatan Integritas Pegawai |
| <ul style="list-style-type: none"> a. Penyempurnaan Situs DJBC b. Pengembangan Komunitas PDE-Kepabeanaan | <ul style="list-style-type: none"> a. Penyempurnaan Kode Etik Pegawai b. Pembentukan Komite Kode Etik c. Peningkatan Fungsi Pengawasan Penegakan Kode Etik d. Penyediaan Saluran Pengaduan e. Peningkatan Kerja Sama dengan Komisi Ombudsman Nasional f. Program Insentif |

Sumber: Direktorat PPKC (DJBC)

1. Prakarsa Fasilitasi Perdagangan

Di bidang *trade facilitator*, DJBC diharapkan mampu menekan ekonomi biaya tinggi terutama yang berhubungan dengan proses penyelesaian pengeluaran barang (*customs clearance*) di pelabuhan dan sekaligus dapat menciptakan iklim perdagangan yang kondusif melalui pencegahan terjadinya *illegal trade*. Sedangkan di bidang *industrial assistance*, DJBC diharapkan mampu melindungi industri dalam negeri dari masuknya barang-barang secara ilegal dan membantu untuk meningkatkan daya saing industri dalam negeri.

Masalah kepabeanaan yang berkaitan dengan proses penyelesaian pengeluaran barang di pelabuhan, khususnya barang impor, pada hekekatnya berhubungan langsung dengan sistem dan prosedur penyelesaian kewajiban dan formalitas pabean di bidang impor. Sistem dan prosedur pelayanan tersebut harus dapat diciptakan sedemikian rupa sehingga impotir dapat melaksanakan kegiatannya dengan efisien dan tanpa adanya intervensi yang signifikan dari pegawai.

Sehubungan dengan hal itu maka tujuan dari reformasi kepabeanan di bidang fasilitasi perdagangan adalah memberikan pelayanan yang berkualitas kepada importir yang tepat dan sekaligus melakukan pengawasan yang berkualitas kepada *illegal trade*.

2. Prakarsa Penanggulangan Penyelundupan dan *Undervaluation*

Sebagaimana diuraikan di atas, DJBC secara simultan melaksanakan fungsi *trade facilitator* dan *industrial assistance* sekaligus juga fungsi *community protector* dan *revenue collector*. Pada hakekatnya, diantara fungsi-fungsi tersebut terdapat karakteristik yang potensial dapat saling melemahkan. Untuk dapat mengoptimalkan fungsi fasilitasi perdagangan, DJBC harus mampu memperlancar arus barang melalui penyederhanaan prosedur kepabeanan yang pada akhirnya dapat menimbulkan beban bagi usaha-usaha pengawasan dan sebaliknya. Lebih lanjut, dampak negatif terhadap sistem dan prosedur pengawasan mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap penerimaan negara terutama karena terjadinya kebocoran-kebocoran.

Sehubungan dengan itu, maka sistem dan prosedur pelayanan di bidang impor diciptakan untuk dapat memberikan pelayanan yang berkualitas kepada importir yang tepat sekaligus sebagai upaya untuk mencegah terjadinya penyelundupan dan *undervaluation*.

3. Prakarsa Peningkatan Koordinasi dengan *Stakeholder*

Di bidang *community protector*, DJBC diharapkan mampu mencegah masuknya barang-barang yang dapat merusak mental dan moral masyarakat serta mengganggu keamanan nasional. Dan di bidang *revenue collector*, DJBC diharapkan mampu mengoptimalkan penerimaan negara di bidang impor melalui upaya pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya kebocoran-kebocoran penerimaan negara.

Dalam melaksanakan fungsinya, DJBC banyak melakukan tugas pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan oleh berbagai departemen dan instansi pemerintah lainnya. Guna mendapatkan hasil yang optimal dari kebijakan yang ditetapkan, DJBC memerlukan kerja sama yang sinergis dengan *stakeholder*-nya untuk menghindari benturan-benturan, baik di tingkat strategis maupun di level operasional. Sosialisasi kebijakan dan koordinasi dengan masyarakat, khususnya masyarakat usaha pengguna jasa kepabeanan, dalam penyusunan kebijakan perlu ditingkatkan.

4. Prakarsa Peningkatan Integritas Pegawai

Berbagai kebijakan strategis, baik yang berhubungan dengan penyempurnaan sistem dan prosedur pelayanan dan pengawasan kepabeanan maupun yang berhubungan dengan peningkatan kerja sama dengan *stakeholder*, tidak akan dapat berjalan efektif tanpa didukung oleh pegawai yang mempunyai kapasitas dan integritas yang tinggi. Sebagian masyarakat bahkan menilai bahwa pegawai DJBC korup dan berintegritas rendah.

Sehubungan dengan hal itu, dalam rangkaian reformasi kepabeanaan disusunlah prakarsa peningkatan integritas pegawai melalui langkah-langkah strategis yang meliputi penyempurnaan Kode Etik, pembentukan Komite Kode Etik, peningkatan fungsi Pengawasan Penegakan Kode Etik dan Perilaku Pegawai, Penyediaan Saluran Pengaduan, Peningkatan Kerja Sama Penanganan Pengaduan Masyarakat antara Komisi Ombudsman Nasional (KON) dan Departemen Keuangan, serta Program pemberian Insentif.

3.2.3 Program Strategi Kebijakan DJBC

1. Strategi Kebijakan dalam Pelaksanaan Fungsi Trade Facilitator

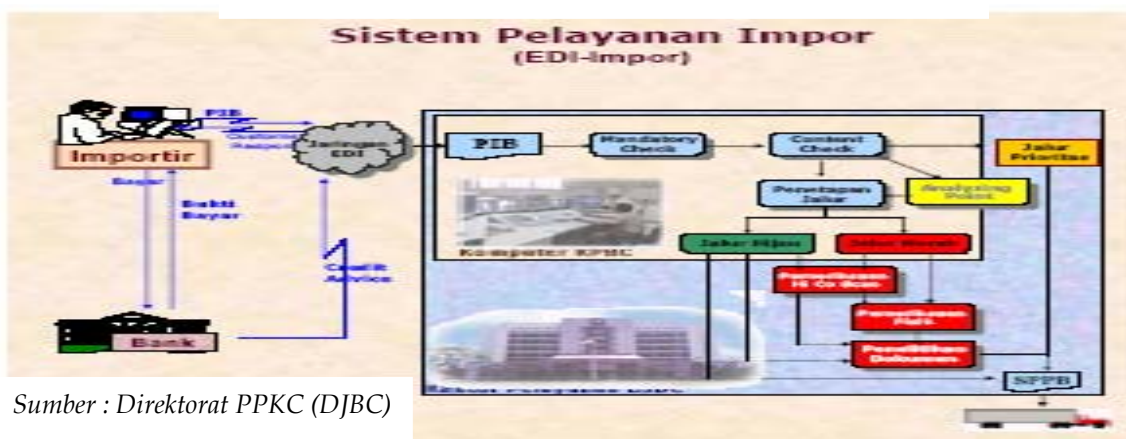
Langkah dan program kebijakan yang ditetapkan dalam kaitannya dengan fungsi sebagai *trade facilitator* ini, lebih ditujukan untuk meningkatkan kecepatan, kepastian dan kemudahan pelayanan melalui program pengembangan sistem otomasi kepabeanaan, yang antara lain dilakukan dengan melakukan penerapan sistem aplikasi pelayanan impor sesuai dengan ketentuan dalam tatalaksana kepabeanaan berdasarkan KEP-07/BC/2003, pengembangan sistem aplikasi pelayanan ekspor dan penyempurnaan sistem aplikasi pelayanan *manifest* serta melakukan integrasi sistem pelayanan secara elektronik melalui Jaringan Pertukaran Data Elektronik atau EDI (*Electronic Data Interchange*).

A. Pengembangan Otomasi Sistem Pelayanan

Bentuk penyesuaian lain dari DJBC terhadap tuntutan praktek perdagangan internasional adalah otomasi proses pelayanan kepabeanaan. Dalam perjalanannya sistem tersebut telah mengalami berbagai pengembangan dan penyempurnaan untuk menyesuaikan dengan tuntutan masyarakat pengguna jasa. Hal ini selaras dengan komitmen DJBC dalam penggunaan teknologi informasi adalah bahwa DJBC akan terus mengembangkan sistem otomasi pelayanan kepabeanaan untuk seluruh bidang pelayanan yang menjadi tugasnya.

Bagi DJBC otomasi sistem pelayanan akan memberikan banyak manfaat yang akan meningkatkan kinerjanya:

Gambar 2 : Sistem Pelayanan Impor dengan EDI



Sumber : Direktorat PPKC (DJBC)

- Dari sisi operasional pelayanan, otomasi ditujukan terutama untuk mempercepat proses penelitian dokumen dan mengurangi kontak yang tidak perlu antara pegawai dan pengguna jasa.
- Dari sisi pengawasan, sesuai dengan prinsip-prinsip manajemen risiko otomasi dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi usaha-usaha *targetting* terhadap importasi tertentu yang dicurigai merupakan bagian dari *illegal trade*.
- Dari sisi manajerial, otomasi sistem pelayanan akan memberikan data masukan bagi manajemen untuk dapat melakukan analisis dengan baik sehingga semua keputusan dan kebijakan yang diambil selalu sesuai dengan kondisi yang ada.

Dalam sistem pelayanan impor yang berlaku saat ini, sebagian tugas penelitian terhadap kelengkapan dan kebenaran pengisian dokumen PIB dilakukan oleh komputer. Hal ini telah terbukti mampu memberikan pelayanan yang cepat dan mengurangi kontak yang tidak perlu antara importir dan pegawai DJBC. Dalam kondisi normal, importir hanya perlu menemui petugas di KPBC pada saat mengeluarkan barang di pintu keluar (*gate*) dan petugas penerima dokumen pada saat menyerahkan berkas PIB.

Keputusan strategis untuk mengembangkan sistem pelayanan kepabeanan dengan pertukaran data elektronik ditetapkan dengan berbagai pertimbangan, antara lain:

- Kebutuhan terhadap sistem pengawasan kepabeanan yang efektif.
- Kebutuhan terhadap sistem pelayanan kepabeanan yang efisien
- Optimalisasi pungutan negara dalam rangka impor
- Penyeragaman pelayanan kepabeanan
- Analisis data yang lebih efektif
- Penyediaan data statistik yang efisien

> Pengembangan Sistem Otomasi Kepabeanaan

- Aplikasi Sistem Pelayanan **Import**
- Aplikasi Sistem Pelayanan **Export**
- Aplikasi Sistem Pelayanan **Manifest**
- Perbandingan **Sistem** Penyelesaian Dokumen Import
- Perbandingan **Sistem** Penyelesaian Dokumen Export



Gambar 3 : Pengembangan Sistem Otomasi

Langkah dan program kebijakan yang ditetapkan dalam kaitannya dengan fungsi sebagai *trade facilitator* ini, lebih ditujukan untuk meningkatkan kecepatan, kepastian dan kemudahan pelayanan melalui program pengembangan sistem otomasi kepabeanaan, yang antara lain dilakukan dengan melakukan penerapan sistem aplikasi pelayanan impor sesuai dengan ketentuan dalam tatalaksana kepabeanaan berdasarkan KEP-07/BC/2003. pengembangan sistem aplikasi pelayanan ekspor dan *Sumber : Direktorat PPKC (DJBC)* pelayanan manifest serta melakukan integrasi sistem pembayaran secara elektronik melalui Jaringan Pertukaran Data Elektronik atau EDI (*Electronic Data Interchange*).

B. Penyempurnaan Sistem Pembayaran Pungutan Impor

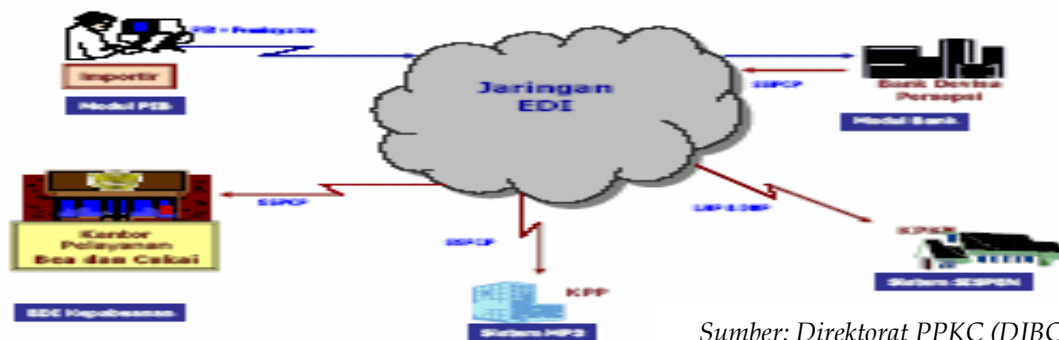
Berdasarkan masukan yang diterima dari masyarakat usaha dan evaluasi terhadap kinerja sistem pelayanan impor diperoleh kesimpulan bahwa sistem pembayaran yang berlaku sebelum 1 April 2003 merupakan salah satu *bottle neck* yang mengganggu kinerja DJBC serta mengandung potensi risiko yang cukup tinggi terhadap kebocoran penerimaan negara.

Dari sudut pandang importir, banyaknya jumlah dan jenis surat setoran pungutan impor (SSBC dan SSP) dianggap menyulitkan dan oleh karenanya perlu disederhanakan. Dari sudut pandang DJBC, sistem pembayaran yang berlaku sebelum 1 April 2003 dinilai berpotensi besar untuk merugikan keuangan negara karena tidak adanya sistem yang memungkinkan pengecekan kebenaran bukti setoran pungutan impor dapat dilakukan dengan efisien.

Untuk mengatasi kelemahan-kelemahan ini, Departemen Keuangan telah mengeluarkan Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-84/KMK.04/2003. Kebijakan yang ditetapkan dalam rangka penyempurnaan sistem pembayaran pungutan impor sebagaimana tertuang dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-84/KMK.04/2003, antara lain meliputi :

- Penggunaan *single document* setoran penerimaan (SSPCP untuk setoran impor dan SSCP untuk setoran cukai dalam negeri) untuk menggantikan SSBC dan SSP.
- Pembayaran secara mandatory harus dilakukan di Bank Devisa Persepsi.
- Sistem pembayaran secara *on-line* untuk KPBC (Yang menggunakan PDE).

Gambar 4 : Sistem Pembayaran On-Line



Sumber: Direktorat PPKC (DJBC)

mengembangkan Sistem Pertukaran Data Elektronik (PDE) Pembayaran.

Dalam sistem ini setiap data pungutan impor yang diterima oleh bank akan dikirimkan secara elektronik ke kantor pelayanan bea dan cukai dimana barang impor dibongkar. Data pembayaran yang diterima secara elektronik ini akan menjadi dasar pelayanan terhadap dokumen impor yang diajukan importir.

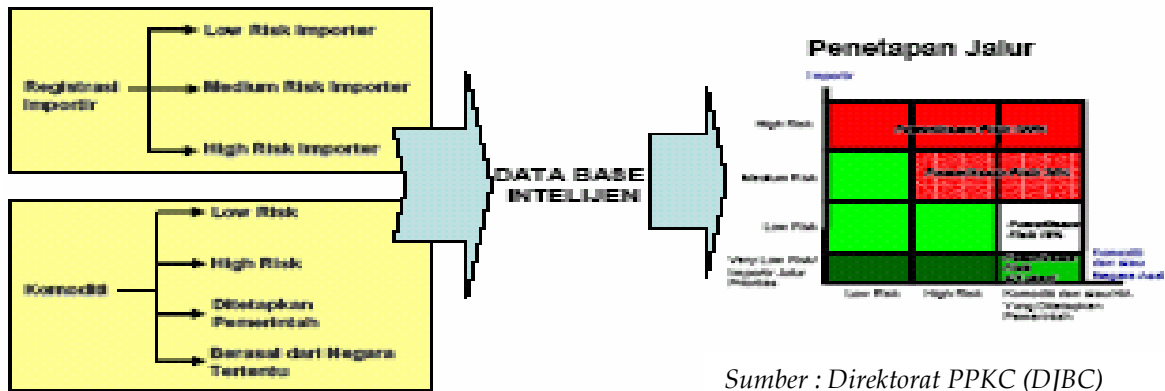
Dalam pengertian ini sistem pelayanan impor di kantor pelayanan bea dan cukai hanya akan memproses dokumen impor (PIB) yang diajukan importir jika data pembayaran untuk PIB yang bersangkutan telah diterima dari bank.

C. Sistem Baru Penetapan Jalur

Penetapan jalur pemeriksaan barang impor tertentu akan diterapkan berdasarkan analisis terhadap risiko yang melekat padanya. Berbagai indikator risiko yang melekat pada satu importasi akan dianalisis berdasarkan profil dan informasi yang dimiliki oleh DJBC sehingga diperoleh tingkat risiko tertentu yang menentukan jalur pemeriksaan yang harus dilaluinya. Prinsip-prinsip tersebut telah dituangkan dalam Keputusan Dirjen BC Nomor KEP-07/BC/2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Tatalaksana Kepabeanan di Bidang Impor.

Secara sistematis, penetapan jalur pelayanan ditentukan oleh profil importir dan profil komoditi/barang yang diimpornya. Profil importir merupakan hasil dari Registrasi Importir dan hasil penilaian atas kegiatan importir (*Past Record*), sedangkan profil komoditi merupakan pengelompokan barang impor berdasarkan kriteria komoditinya antara lain komoditi yang diatur tata niaganya dan kategorisasi tingkat risiko komoditi tersebut (*high risk dan low risk*). Dalam implementasinya, saat ini penetapan jalur dilakukan secara proporsional dimana semua importir akan diperlakukan sesuai dengan tingkat kepatuhannya terhadap peraturan dan prosedur yang berlaku. Parameter kedua dalam penetapan jalur pemeriksaan adalah faktor risiko yang melekat pada komoditi yang diimpor. Sebagaimana terlihat dalam ilustrasi di atas, jalur pemeriksaan terhadap impor akan ditetapkan sebagai berikut:

Gambar 5 : Sistem Baru Penetapan Jalur



Sumber : Direktorat PPKC (D/BC)

1. Jalur Prioritas

Jalur Prioritas adalah fasilitas dalam mekanisme pelayanan kepabeanan di bidang impor yang diberikan kepada importir yang mempunyai reputasi sangat baik dan memenuhi persyaratan/kriteria yang ditentukan untuk mendapatkan pelayanan khusus, sehingga penyelesaian importasinya dapat dilakukan dengan lebih sederhana dan cepat. Fasilitas ini merupakan wujud kebijakan *fair treatment* kepada importir berdasarkan kepada tingkat kepatuhannya terhadap peraturan yang ada. Importir yang bereputasi baik (tercermin dari profil importir) akan dilayani dengan baik. Sebaliknya importir yang bereputasi tidak baik akan diawasi secara ketat.

Fasilitas ini sudah diberikan kepada 71 Importir (status data September 2005) yang telah memenuhi syarat dan telah diintegrasikan dalam Sistem Aplikasi Pelayanan Impor serta sudah mulai diterapkan sejak 1 April 2003 di KPBC Tipe A Khusus Tanjung Priok I, II, III dan Soekarno-Hatta.

Kebijakan Jalur Prioritas ditetapkan dengan tujuan :

- Memperlakukan importir secara adil berdasarkan reputasinya
- Mendorong importir untuk senantiasa memperbaiki reputasinya
- Memberikan insentif keuangan kepada importir yang melakukan kegiatan produksi melalui fasilitas pembayaran berkala.
- Mengalokasikan sumber daya yang dimiliki DJBC dengan lebih efisien.

Untuk lebih menjamin kepentingan importir, meningkatkan simplifikasi administrasi, mengakomodasi *human error*, mempertajam analisis kelayakan penerima fasilitas Jalur Prioritas dan menjamin kepentingan pengawasan lalu lintas barang serta memberikan kekuatan hukum tersendiri, telah dikeluarkan peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor : 11/BC/2005 tentang Fasilitas Jalur Prioritas, dimana terdapat hal-hal baru yang sebelumnya belum ada, yaitu :

- Importir Jalur Prioritas (IJP) harus mampu mengajukan pemberitahuan pabean secara langsung tanpa melalui PPJK,
- Mekanisme perbaikan PIB yang disebabkan *human error*,
- Penambahan fasilitas pembayaran berkala untuk semua barang yang diimpor oleh IJP,
- Simplifikasi administrasi, *Cooperate Guarantee* yang diajukan oleh IJP berlaku untuk jaminan pembayaran berkala, Surat Tanda Terima Jaminan untuk IJP KITE, jaminan untuk impor sementara dan jaminan *vooruitslag*,
- Kewajiban IJP membuat laporan impor setiap enam bulan sekali kepada KPBC tempat importasi.

2. Jalur Hijau

Jalur hijau diberikan untuk:

- i. barang impor yang diimpor oleh importir yang dinilai berisiko rendah.
- ii. barang impor yang diimpor oleh importir yang dinilai berisiko sedang dan mengimpor komoditi yang berisiko rendah. Jika terhadap satu importasi ditetapkan mendapat Jalur Hijau, maka terhadapnya tidak dikenakan

pemeriksaan fisik barang, tetapi tetap dilakukan penelitian dokumen yang dilakukan setelah penetapan jalur pemeriksaan.

3. Jalur Merah

Jalur Merah adalah jalur pemeriksaan fisik dan penelitian dokumen. Penelitian dokumen dilakukan setelah hasil pemeriksaan fisik barang dilaporkan dan pengeluaran barang baru dapat dilakukan setelah semua kewajiban kepabeanaan dipenuhi oleh importir.

Jalur Merah diberikan kepada:

- Risiko rendah + komoditi ditetapkan harus diperiksa fisik → pemeriksaan 10 %
- Risiko rendah + komoditi berisiko rendah + terkena pemilihan acak → pemeriksaan 10 %
- Risiko sedang + komoditi berisiko tinggi → pemeriksaan 30 %
- Risiko sedang + komoditi berisiko rendah + terkena pemilihan acak → pemeriksaan 30 %
- Risiko tinggi → pemeriksaan 100%

D. Penelitian Dokumen dan Pemeriksaan Barang

Undang-Undang Nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanaan telah mengamanatkan kepada DJBC untuk melakukan pemeriksaan pabean, yang meliputi penelitian dokumen dan pemeriksaan fisik, terhadap semua barang yang diimpor. Namun demikian tidaklah mungkin bagi DJBC untuk melakukan pemeriksaan pabean terhadap semua barang impor. Untuk itu DJBC menerapkan kebijakan pemeriksaan selektif berdasarkan prinsip-prinsip manajemen risiko.

Pemeriksaan pabean terhadap barang impor bukan ditujukan untuk menghambat arus pengeluaran barang, namun sesuai dengan fungsinya DJBC harus dapat meyakini bahwa dalam setiap importasi tidak terdapat unsur *illegal trade* atau pelanggaran peraturan perundangan yang berlaku sehingga akan merugikan atau membahayakan negara. Prinsip-prinsip manajemen risiko diterapkan untuk dapat melakukan seleksi terhadap barang impor sedemikian rupa sehingga pemeriksaan pabean terhadap barang impor dapat disesuaikan dengan faktor-faktor risiko yang melekat padanya. Dalam sistem pelayanan kepabeanaan di bidang impor yang berlaku saat ini, pemeriksaan pabean terhadap barang impor ditetapkan sebagai berikut:

- importir risiko sangat rendah → fasilitas Jalur Prioritas
- importir risiko rendah → Jalur Hijau
- importir risiko sedang + komoditi risiko tinggi → Jalur Merah
- importir risiko sedang + komoditi risiko rendah → Jalur Hijau
- importir risiko tinggi → Jalur Merah dengan tingkat pemeriksaan 100 %

Hal ini dilakukan untuk menghindari usaha pelarian hak-hak keuangan negara terhadap barang impor. Dengan diketahuinya jumlah, jenis dan spesifikasi barang impor dengan tepat maka pengenaan pungutan impor dapat dilakukan dengan benar. Penelitian dokumen ditujukan untuk melakukan pemeriksaan dan pengujian terhadap

dokumen-dokumen impor yang dijadikan dasar pembuatan PIB. Dalam proses ini akan diteliti kebenaran dan keabsahan dokumen-dokumen transaksi yang terkait dengan impor barang. Tujuan dari kegiatan ini adalah untuk memastikan bahwa tidak ada unsur pemalsuan atau pemberitahuan yang tidak benar tentang barang impor yang mengakibatkan hilangnya hak-hak negara terhadap barang impor tersebut.

E. Kemudahan, Keberatan dan Banding

Untuk selalu mendukung kelancaran arus barang di pelabuhan dan menghindarkan importir dari kerugian akibat kerusakan barang impor karena proses pemeriksaan fisik barang serta penetapan yang tidak tepat oleh pejabat, DJBC memberikan kemudahan berupa kemudahan dalam pelaksanaan pemeriksaan fisik, keberatan atas hasil pemeriksaan pabean serta banding terhadap penetapan yang dilakukan oleh pejabat DJBC.

Keberatan atas hasil pemeriksaan pabean dapat dilakukan apabila importir merasa bahwa laporan hasil pemeriksaan fisik dan penelitian dokumen impornya dirasa merugikan. Keberatan dapat diajukan kepada Kantor Pusat DJBC melalui Kantor Pelayanan tempat pemasukan barang impor.

Banding adalah proses yang dapat ditempuh oleh importir apabila merasa bahwa penetapan oleh pejabat atas keberatan yang diajukannya dirasa tidak adil dan merugikan. Banding dapat diajukan oleh importir kepada Pengadilan Pajak (PP).

F. Penyempurnaan Situs DJBC

Penyempurnaan Situs DJBC ini bertujuan untuk menyediakan situs yang memenuhi kebutuhan *stakeholder*, sehingga diharapkan dapat menjadi:

- *Bank of reference*, menjadi pusat rujukan dan referensi seluruh permasalahan yang berkaitan dengan kepabeanan dan cukai
- *Bank of rules*, diharapkan dapat menyediakan informasi semua peraturan dan ketentuan yang berkaitan dengan masalah kepabeanan dan cukai
- Media konsultasi permasalahan kepabeanan dan cukai
- Media pelayanan secara online melalui jaringan internet (registrasi importir, *pre-entry classification*)

2. Strategi Kebijakan dalam pelaksanaan fungsi *Industrial Assistance*

Dalam pelaksanaan fungsi *industrial assistance*, kebijakan DJBC diarahkan untuk memberikan berbagai fasilitas dan kemudahan yang mampu memberikan insentif kepada industri dalam negeri sehingga mampu meningkatkan daya saing industri dalam negeri, antara lain melalui fasilitas:

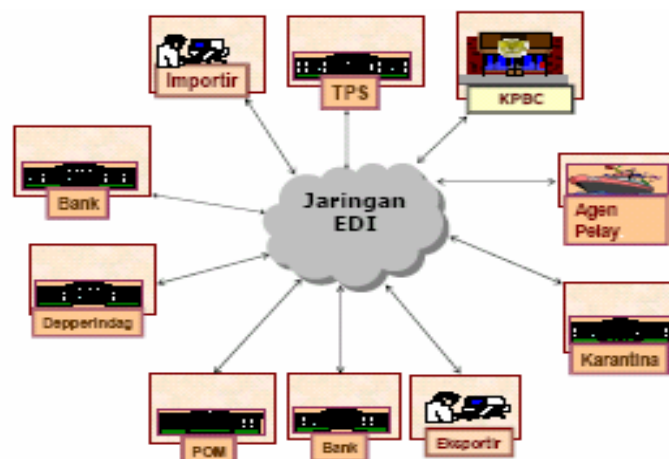
- Fasilitas penangguhan bea masuk untuk barang impor yang dimasukkan ke Tempat Penimbunan Berikat ,
- Pemberian Fasilitas Kemudahan Ekspor,
- Fasilitas impor dalam rangka pembangunan/pengembangan industri,
- Fasilitas Pembebasan BM Industri Tertentu

3.2.4 Pengembangan Sistem PDE Kepabeanaan

Sejak 1997 melalui program CFRS, DJBC telah mengembangkan sistem Pertukaran Data Elektronik (PDE) untuk pelayanan kepabeanaan di bidang impor. Hingga saat ini sistem PDE Kepabeanaan di bidang impor dinikai telah mampu memberikan sumbangan yang signifikan dalam mendukung kinerja DJBC. Bercermin dari suksesnya sistem PDE Kepabeanaan di bidang impor DJBC telah mengembangkan hampir semua sistem pelayanan kepabeanaan lainnya dengan basis teknologi yang sama.

Perubahan yang terjadi adalah pengurangan intervensi petugas pabeanaan dalam melakukan pemeriksaan fisik terhadap seluruh barang impor menjadi pemeriksaan dokumen yang didukung oleh sistem *targetting* terhadap barang impor tertentu yang harus diperiksa fisiknya. Seiring dengan berkembangnya teknologi informasi dan semakin lengkapnya sistem informasi yang dikembangkan oleh institusi kepabeanaan, penyerahan dokumen secara fisik perlahan-lahan mulai dikurangi bahkan pada akhirnya institusi kepabeanaan di beberapa negara telah menghapuskan sama sekali penggunaan dokumen fisik dan menggantinya dengan dokumen elektronik.

Gambar 6 : Pengembangan Komunitas PDE Kepabeanaan



Sumber : Direktorat PPKC (DJBC)

Penggunaan dokumen elektronik dalam pelayanan kepabeanaan telah terbukti mampu meningkatkan efisiensi dan efktifitas institusi kepabeanaan dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

3.2.5 Sistem Informasi Kepabeanaan dan Cukai

Disamping mengembangkan sistem pelayanan dan pengawasan kepabeanaan berbasis PDE, DJBC juga tengah mengembangkan Sistem Informasi Kepabeanaan dan Cukai yang nantinya akan diintegrasikan dengan Sistem Pelayanan Kepabeanaan. Pengembangan sistem informasi ini ditujukan terutama untuk memenuhi kebutuhan informasi manajerial dan data statistik eksternal.

Secara internal sistem informasi ini akan menjadi media untuk pengumpulan data, pengolahan data dan penyajian informasi serta penyebarannya ke seluruh kantor pelayanan dan kantor wilayah bea dan cukai. Termasuk dalam sistem ini adalah pengumpulan data transaksi impor-ekspor untuk keperluan analisis intelijen yang hasilnya akan didistribusikan kembali ke seluruh kantor bea dan cukai sebagai informasi intelijen yang dapat mempengaruhi proses seleksi dalam penetapan jalur pemeriksaan barang impor.

Untuk keperluan eksternal sistem informasi ini akan dilengkapi dengan *feature-feature* penyebaran informasi publik yang berkaitan dengan kegiatan kepabeanan dan cukai seperti statistik penerimaan bea masuk dan pungutan negara lainnya. Sistem ini juga digunakan sebagai media komunikasi dan sosialisasi kebijakan yang ditetapkan oleh Direktur Jenderal Bea dan Cukai kepada masyarakat pengguna jasa kepabeanan dan *stakeholder* lain yang terkait dengan masalah kepabeanan dan cukai.

3.2.6 Strategi Manajemen Risiko

Untuk mampu menjalankan seluruh tugas dan fungsi secara harmonis, khususnya dalam pemberian fasilitas terhadap perdagangan internasional, maka kualitas pelaksanaan tugas yang dilakukan DJBC selalu diusahakan untuk sesuai dengan standar pelayanan internasional, baik itu standar *World Trade Organization* (WTO) maupun standar *World Customs Organization* (WCO). Pendekatan yang paling akhir diterapkan oleh DJBC dalam menjalankan tugasnya adalah implementasi manajemen risiko dalam prosedur pelayanan kepabeanan.

Dengan menerapkan teknik-teknik manajemen risiko, pengawasan dan antisipasi terhadap risiko akan dilakukan secara selektif sejak sebelum kedatangan barang impor di Indonesia sampai proses audit nantinya. Untuk itu DJBC membuat sebuah sistem pendukung untuk dapat mengenali importasi mana yang harus diawasi secara ketat pada saat penyelesaian dokumen pabeannya dan importasi mana yang perlu diawasi melalui audit. Dengan manajemen risiko pula DJBC dapat mengalokasikan sumber daya yang dimilikinya secara efisien untuk memenuhi tuntutan tugasnya secara efektif. Dengan keterbatasan sumber daya yang dimiliki DJBC adalah tidak mungkin bagi DJBC untuk mengawasi secara total seluruh transaksi impor dan ekspor di seluruh wilayah Indonesia. Karena itu DJBC melakukan identifikasi terhadap faktor-faktor risiko, kemungkinan terjadinya risiko dan konsekuensi jika risiko terjadi. Hasil identifikasi ini dijadikan sebuah profil risiko dan berdasarkan profil risiko tersebut akan dilakukan analisis untuk menentukan prioritas penanganan risiko dalam setiap pelayanan kepabeanan.

Dalam jangka panjang DJBC telah merencanakan untuk mengembangkan suatu database intelijen yang terintegrasi dengan proses pelayanan kepabeanan dan cukai. Dengan adanya database ini maka penerapan manajemen risiko dalam seluruh rangkaian proses pelayanan dan pengawasan dapat dilakukan dengan lebih baik.

IV. Analisis Hasil-Hasil Program Reformasi Kepabeanan

Melalui program Reformasi Kepabeanan, Direktorat Jenderal Bea dan Cukai telah merumuskan langkah-langkah strategis yang dijadikan acuan dalam melaksanakan tugas dan fungsi serta kewenangannya, dan hal itu 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.

Sejauh mana hasil-hasil reformasi kepabeanan dalam hal fungsi *trade facilitator* dan *industrial assistance* dapat dilihat dari beberapa aspek berikut:

4.1 Indikator Progres Program Reformasi Kepabeanan

4.1.1 Kelancaran Arus Barang Impor dan Ekspor

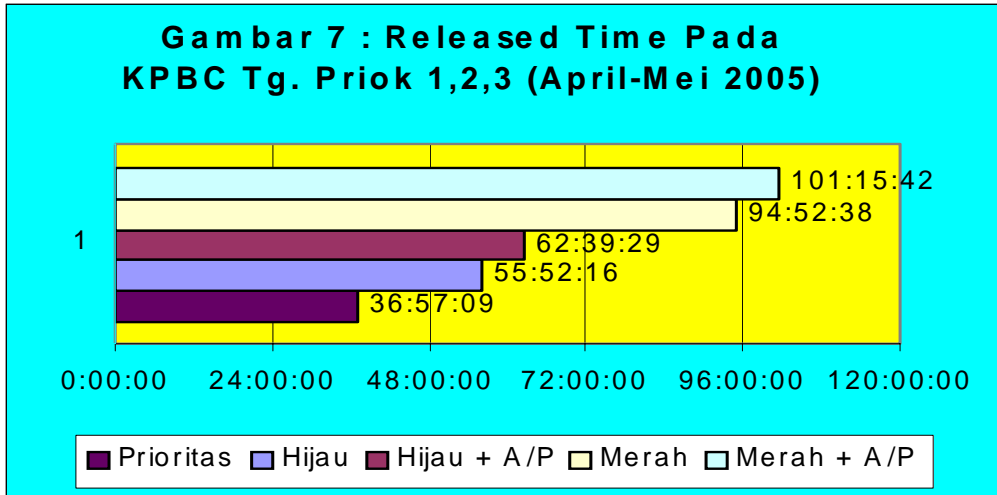
Dengan penerapan sistem baru penetapan jalur fungsi fasilitator dan pengawasan dapat dilaksanakan secara simultan di satu sisi dapat meningkatkan kelancaran arus barang di sisi lain tetap dapat melaksanakan mengeliminasi bentuk-bentuk kecurangan. Bahkan barang impor dengan Jalur Prioritas tidak dilakukan pemeriksaan dokumen dan fisik sehingga proses pengeluaran barang dapat dilakukan lebih cepat dan lebih pasti.

**Tabel 2. Rata-Rata Waktu Pelayanan (*Released-Time*)
Pada KPBC Tanjung Priok I, II dan III Periode April 2005 - Mei 2005**

| Uraian Proses | Release Time | | | | | Keterangan |
|--|--------------|----------|-------------|----------|-------------|--------------------------|
| | Prioritas | Hijau | Hijau + A/P | Merah | Merah + A/P | |
| Dihitung Dalam Satuan "Jam : Menit : Detik" | | | | | | |
| Terima Data s.d Jalur | 0:16:43 | 0:16:31 | 1:01:22 | 0:20:50 | 0:50:32 | Proses Customs Clearance |
| Jalur s.d SPPB | 0:00:23 | 0:00:12 | 0:00:14 | 54:20:36 | 72:23:12 | Proses Customs Clearance |
| Terima Data s.d SPPB | 0:17:06 | 0:16:43 | 1:01:36 | 54:41:26 | 73:13:44 | Total Customs Clearance |
| SPPB s.d Gate | 36:40:03 | 55:35:33 | 61:37:53 | 40:11:12 | 28:01:58 | Non- Customs Clearance |
| Terima Data s.d Gate | 36:57:09 | 55:52:16 | 62:39:29 | 94:52:38 | 101:15:42 | |
| Dihitung Dalam Satuan "Hari." | | | | | | |
| Terima Data s.d Jalur | 0,012 | 0,012 | 0,043 | 0,014 | 0,035 | Proses Customs Clearance |
| Jalur s.d SPPB | 0,001 | 0,001 | 0,001 | 2,264 | 3,016 | Proses Customs Clearance |
| Terima Data s.d SPPB | 0,013 | 0,013 | 0,044 | 2,278 | 3,051 | Total Customs Clearance |
| SPPB s.d Gate | 1,527 | 2,316 | 2,568 | 1,674 | 1,168 | Non- Customs Clearance |
| Terima Data s.d Gate | 1,54 | 2,329 | 2,612 | 3,952 | 4,219 | |

Sumber : Sistem Aplikasi Pelayanan Impor DJBC

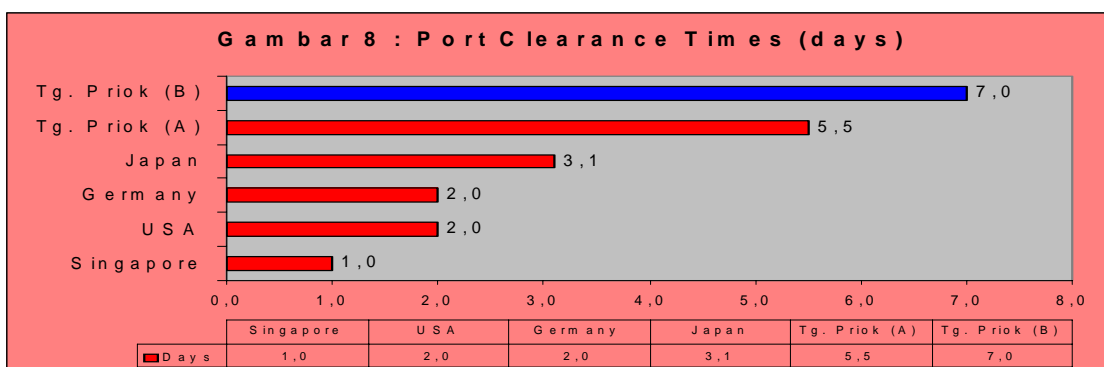
Dari Gambar 7 dapat dilihat bahwa waktu penyelesaian barang menggunakan Jalur Prioritas jauh lebih cepat daripada Jalur Hijau apalagi Jalur Merah, hal ini terkait seberapa tingkat risiko yang harus dihadapi.



4.1.2 Ketepatan Waktu dan Biaya untuk Menyelesaikan Pengeluaran Barang

Kecepatan dan kepastian proses pengeluaran barang, ditambah lagi dengan fasilitas pembayaran berkala, akan berdampak positif bagi biaya yang harus dikeluarkan oleh perusahaan dan mengurangi stagnasi stok persediaan untuk keperluan produksi (*Zero Inventory*) selain itu juga berdampak negatif terhadap biaya pengeluaran barang.

Dari Gambar 8 dapat dilihat bahwa *clearance time* yang melekat pada birokrasi Bea dan Cukai adalah 2.5 hari (7.0 - 5.5) hari dari keseluruhan proses *Customs Clearance* yang meliputi pembongkaran, penimbunan, pergeseran, karantina, dll. Kiranya ke depan harus terus diperbaharui agar paling tidak bisa menyamai Singapura dimana proses *Customs Clearance* hanya ditempuh dalam satu hari.



*= Biaya handling, movement, lift-on lift-off

Ket : Tg. Priok A : Days from vessel berthing to release by Customs

Tg. Priok B : Days from vessel berthing to container exit from terminal

Sumber : JICA : The Study on Trade Related Systems and Procedures in Indonesia, 2005

Penghematan Biaya Pengeluaran Barang:³

1. Biaya Pindah Lokasi : Rp 1,2 – 1,5 juta per kontainer
2. Biaya Demorage : US \$ 2,5 per kontainer per hari (progresif)
3. Biaya Lain-lain * : Rp 500.000 – 600.000 per kontainer

4.1.3 Manfaat Nyata yang Dapat Dinikmati Oleh Pengguna Jasa

Pemanfaatan Jalur Prioritas baru mencapai 7-8% dari total PIB yang dilayani di Kantor Pelayanan Bea dan Cukai Tanjung Priok. Sampai bulan September 2005 jumlah Importir Jalur Prioritas (IJP) sebanyak 70 perusahaan dari importir produsen dan satu perusahaan dari importer umum sedangkan untuk wilayah Jakarta sebanyak 14 perusahaan masih menanti untuk menjadi IJP.

Tabel 3. Jumlah PIB dan Komposisi Penetapan Jalur Pada 6 KPBC Utama Periode April - Mei 2005

| No. | KPBC (Per Periode) | Release Time | | | | | Total PIB | % Per Kantor |
|-----------|-----------------------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------------|-----------------|
| | | Prioritas | Hijau | Hijau A/P | Merah | Merah A/P | | |
| 1. | Apr-05 | | | | | | | |
| | Belawan | 17 | 530 | 246 | 564 | 461 | 1.818 | 4,39% |
| | Tanjung Priok 1,2,3 | 2.690 | 11.349 | 5.467 | 5.622 | 6.372 | 31.500 | 76,01% |
| | Tanjung Mas | 7 | 529 | 256 | 531 | 406 | 1.729 | 4,17% |
| | Tanjung Perak | 423 | 2.251 | 1.260 | 1.319 | 1.144 | 6.397 | 15,44% |
| | TOTAL | 3.137 | 14.659 | 7.229 | 8.036 | 8.383 | 41.444 | |
| | % Per Jalur | 7,57% | 35,37% | 17,44% | 19,39% | 20,23% | | |
| 2. | Mei-05 | | | | | | | |
| | Belawan | 20 | 552 | 217 | 487 | 434 | 1.710 | 4,25% |
| | Tanjung Priok 1,2,3 | 2.645 | 11.186 | 5.393 | 5.167 | 5.857 | 30.248 | 75,26% |
| | Tanjung Mas | 7 | 579 | 249 | 576 | 419 | 1.830 | 4,55% |
| | Tanjung Perak | 414 | 2.413 | 1.321 | 1.202 | 1.052 | 6.402 | 15,93% |
| | TOTAL | 3.086 | 14.730 | 7.180 | 7.432 | 7.762 | 40.190 | |
| | % Per Jalur | 7,68% | 36,65% | 17,87% | 18,49% | 19,31% | | |

Sumber: Sistem Aplikasi Pelayanan Impor DJBC, diolah.

Pada awal Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Dirjen Bea dan Cukai menargetkan 100 perusahaan yang memperoleh status IJP, sehingga program harus terus digalakkan melalui sosialisasi yang kontinu. Jalur Prioritas ini merupakan terobosan yang cukup *smart* yang menguntungkan sektor industri dalam negeri serta mampu menaikkan citra institusi yang selama ini dianggap sebagai biang inefisiensi di pelabuhan.

Dengan adanya Fasilitas Kawasan Berikat, EPTE, KAPET serta pemberian fasilitas KITE (Kemudahan Impor Tujuan Ekspor), Sektor Industri akan merasakan secara langsung manfaat berupa kemudahan dan kecepatan proses pengeluaran barang, pembebasan dan/atau penangguhan pembayaran bea masuk serta perlakuan

³ Sumber: *Harian Bisnis Indonesia*, 16 Januari 2003

khusus lainnya. Perkembangan jumlah PKB, PDKB, PGB, PDGB dan KAPET dari tahun ke tahun terlihat cukup menggembirakan, sampai Juni 2003 saja jumlah PKB, PDKB tercatat 955 perusahaan sedangkan jumlah PGB, PDGB sebanyak 243 perusahaan.

Akan tetapi perlu dicermati bahwa pengawasan di lingkungan KABER dan KAPET relatif lebih rumit sehingga diperlukan Auditor dan Analis Intelijen yang berintegritas tinggi. Penulis beberapa kali menemukan kecurangan-kecurangan yang sulit terdeteksi oleh pembukuan dan memanfaatkan kelengahan petugas karena memang sudah direncanakan dengan matang.

4.1.4 Perlakuan yang Adil Kepada Pengguna Jasa

Penerapan Jalur Prioritas, penetapan jalur Merah dan Hijau berdasarkan indikator risiko jika dilaksanakan secara bertanggung jawab akan memberikan rasa keadilan bagi pengguna jasa kepabeanaan sehingga importer jujur akan memperoleh benefit yang tidak diberikan kepada importir nakal yang pada akhirnya orang akan berpikir untuk dua kali untuk melakukan kecurangan karena akan merugikan kredibilitas perusahaannya sendiri.

4.1.5 Transparansi Prosedur Kepabeanaan

Melalui mekanisme EDI maka semua proses pelayanan prosedur kepabeanaan dapat diakses dengan mudah. Sistem ini akan memberikan kemudahan, akuntabilitas dan transparansi bagi pengguna jasa dalam kegiatan kepabeanaan, diharapkan ke depan akan menggairahkan iklim investasi dan mampu menampung aspirasi semua pihak.

4.1.6 Simplifikasi Prosedur Kepabeanaan

Konsep *paperless* yang diusung dalam keseluruhan prosedur kepabeanaan memang belum terlaksana sepenuhnya, akan tetapi konsep yang terkandung dalam implementasi sistem EDI ini harus terus dikembangkan.

Pemberian fasilitas *pre notification*, *valuation rulling*, *on-line payment*, dan penetapan jalur disamping *periodic payment* dan *pre shipment notification* yang sudah berjalan merupakan langkah-langkah simplifikasi yang konkrit dalam implementasi fungsi DJBC sebagai *Trade Facilitator*. Program-program tersebut bila dilaksanakan dengan tanggung jawab akan jauh lebih efektif daripada sistem *Pre Shipment Inspection (PSI)* yang diusulkan oleh Menperindag yang hanya menyentuh aspek pemeriksaan dengan konsekuensi biaya yang jauh lebih besar.

4.2 Kelemahan-Kelemahan dalam Program Reformasi Kepabeanaan dan Alternatif Solusinya

Berbagai kemajuan dan terobosan yang dilakukan oleh DJBC dalam Program Reformasi Kepabeanaan sebagaimana diuraikan di atas, hendaklah tidak membuat DJBC merasa sudah mencapai "kemenangan" karena pada dasarnya setiap langkah-langkah

positif selalu diikuti konsekuensi atau pengorbanan dari aspek lainnya, ini adalah prinsip *syarri wal khoiri*, *yin-yang*, atau *nobody perfect*. Kelemahan-kelemahan yang ada harus terus dievaluasi agar dapat selalu mengikuti perubahan-perubahan yang terjadi. Kelemahan-kelemahan dalam Program Reformasi Kepabeanan antara lain:

4.2.1 Sedikitnya Jumlah Importir Jalur Prioritas

Target yang ditetapkan oleh Dirjen Bea dan Cukai sebanyak 100 perusahaan akan masuk Jalur Prioritas pada program 100 hari Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono sampai akhir 2005 baru teralisasi 71 perusahaan padahal Program Reformasi Kepabeanan telah berjalan hampir tiga tahun. Kenyataan ini dapat mengindikasikan beberapa kemungkinan, yaitu:

- a. Apakah prosedur untuk mendapatkan Jalur Prioritas menyulitkan atau ada beban tambahan yang harus ditanggung sehingga importir enggan memanfaatkan?
- b. Apakah jumlah importir yang memenuhi syarat hanya sedikit?
- c. Apakah sosialisasi DJBC kepada pengguna jasa kurang efektif?
- d. Apakah terdapat inkonsistensi dalam implementasi Jalur Prioritas di lapangan?
Untuk menjawabnya, kiranya perlu penelitian lebih lanjut.

4.2.2 Kurangnya Koordinasi Antar Instansi Terkait

Program Reformasi Kepabeanan ini tidak akan berjalan optimal jika tidak disertai langkah-langkah kondusif dari instansi terkait dalam proses kelancaran arus barang ekspor/impor. Konsep *Single Window* dalam administrasi pelabuhan laut dan udara harus dilaksanakan secara simultan mengingat *Customs Clearance* bukanlah semata pekerjaan DJBC akan tetapi melibatkan institusi Pelindo, Karantina, PBM, KP3, Port Security, dll. Untuk itu diperlukan koordinasi yang berkesinambungan dengan mengedepankan prinsip pelabuhan sebagai *benefit area* bukan *profit area*.

Dikeluarkannya Keppres 54/2002 tentang tentang Koordinasi Peningkatan Kelancaran arus Barang Ekspor dan Impor yang diketuai Menko Perekonomian dan bertanggungjawab kepada Presiden diharapkan mampu memfasilitasi kepentingan di atas.

4.2.3 Kurangnya Integritas Aparat

Program Reformasi Kepabeanan tidak hanya untuk kepentingan *External Stakeholder* akan tetapi juga demi kepentingan *Internal Stakeholder*, yaitu para pegawai DJBC itu sendiri. Sebagaimana disebutkan dalam Landasan Teori, bahwa kegagalan reformasi bisa disebabkan oleh faktor internal. Program Reformasi Kepabeanan yang dicanangkan DJBC sejak tahun 2002, akan mengalami kontra produksi jika tidak dilakukan perbaikan pada *lack integrity*.

Masalah paling mendasar pada program Peningkatan Integritas Pegawai khususnya dan Birokrasi Pemerintah pada umumnya adalah masalah **korupsi (KKN)**.

Program-program reformasi akan menjadi mandul jika korupsi atau kolusi tidak dieliminasi secara berkelanjutan.

Untuk meningkatkan integritas perlu kiranya optimalisasi pelaksanaan dan evaluasi kode etik pegawai sebagaimana telah dirumuskan dalam Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor : KEP-04/BC/2002 agar aturan main yang tertuang di dalam Keputusan tersebut tidak hanya sekedar basa-basi birokrasi. Selain itu iklim komunikasi dua arah sebagai partner antara atasan dan bawahan dalam suasana kekeluargaan perlu dibudayakan.

Persepsi masyarakat yang masih cenderung negatif kepada instansi yang memikul pesan dari instansi-instansi lain dan sering menjadi kambing hitam ini, harus menyikapi dengan bijaksana dan menjadikannya sebagai *trigger* untuk perbaikan berkelanjutan, karena penilaian tersebut tidak sepenuhnya salah. Hal ini diakui sendiri oleh Dirjen Bea dan Cukai Edi Abdurrahman ketika mengomentari hasil penelitian LPEM-UI beberapa waktu yang lalu.

4.2.4 Masih Adanya Perlakuan Diskriminasi Terhadap Importir

Masih adanya perlakuan diskriminasi antara importir tertentu dengan importir lainnya akan menyebabkan kontra produksi bagi langkah-langkah reformasi kepabeanaan. Sebagai contoh dapat disampaikan contoh kasus PT. Krugerindo (importir fan), dalam proses Keberatan di DJBC dan Banding di Pengadilan Pajak yang bersangkutan dinyatakan kalah karena kesalahan dalam perhitungan nilai pabeaan. Pada saat pembacaan putusan PT. Krugerindo menyampaikan bahwa tidak ada informasi apapun yang disembunyikan sehingga menjadi bumerang bagi perusahaannya akan tetapi kenyataan yang terjadi di lapangan seolah ada importir-importir yang "*untouchable*" sehingga PT. Krugerindo mengancam akan menggabungkan diri pada importir yang mempunyai "*power*".

Hal ini bisa dihindari jika keharusan bersikap *friendly* pada saat memberikan pelayanan tidak disalahartikan sebagai media konspirasi antara oknum petugas dan pengguna jasa, akan tetapi harus dilandasi sikap tanpa pamrih. Solusi untuk permasalahan ini adalah perlakuan standar yang dituangkan dalam SOP bagi setiap pegawai yang melaksanakan tugas pelayanan. Lagi-lagi perlu diingatkan bahwa ketentuan ini berlaku umum bagi bawahan maupun atasan sehingga tidak akan terjadi bawahan yang merasa dibohongi ketika dia harus melaksanakan prosedur pelayanan dengan ketat akan tetapi atasannya "*memelihara*" importir-importir tertentu.

4.2.5 Belum Terintegrasinya Sistem Pembayaran Online

Hasil evaluasi menunjukkan bahwa masih ditemukan beberapa masalah yang dinilai cukup mengganggu. Masalah yang berhasil diidentifikasi antara lain adalah:

1. Belum terintegrasinya modul pembayaran yang dikembangkan oleh DJBC dengan aplikasi internal perbankan. Tidak terintegrasinya modul pembayaran dengan aplikasi internal bank menyebabkan terjadinya *re-processing* terhadap setoran

pungutan impor yang berujung pada in-efisiensi proses pelayanan pembayaran pungutan impor,

2. Masih seringnya terjadi kegagalan rekonsiliasi antara data elektronik pembayaran yang diterima dari bank dan data elektronik PIB yang diterima dari importir.

Masalah di atas hanyalah masalah teknis yang bisa diselesaikan seiring langkah-langkah penyempurnaan dan adaptasi.

4.2.6 Kendala Pertukaran Data Elektronik (EDI)

Sebagai sistem yang memiliki tingkat kompleksitas yang tinggi, sistem PDE Kepabeanan memerlukan waktu untuk penyempurnaannya. Namun demikian harus disadari bahwa pengembangan sistem PDE Kepabeanan ini juga tergantung dari pemahaman/ketrampilan semua pihak yang terkait di dalamnya. Sistem kepabeanan yang berbasis teknologi informasi ini memerlukan keahlian dan biaya yang merupakan *cost* tersendiri bagi pengguna jasa. Di sisi lain kesiapan berbagai instansi terkait dalam rangka program interkoneksi masih dirasa kurang sehingga sistem Cargo Manifest berbasis pada platform teknologi internet (*web-based*) belum dapat terealisasi pada tahun 2004 sebagaimana direncanakan oleh DJBC. Selain itu kendala dari para *freighter* yang hanya berbekal *copy cargo manifest* juga menjadi penyebab tidak dapat berjalannya sistem ini, hal ini disebabkan kapal pengangkut barang impor atau ekspor harus melakukan transit di Singapura sehingga *master cargo manifest* tidak menyertai perjalanan barang ke dan dari pelabuhan Indonesia.

Masalah ini memerlukan keterlibatan dan kesadaran dari semua pihak terkait untuk bersama-sama menciptakan sistem pelayanan ekspor impor yang modern, cepat, murah dan transparan.

4.2.7 Perubahan Orientasi

Bea dan Cukai masa depan seharusnya tidak *revenue collector oriented* tetapi harus beralih menjadi *trade facilitator* dan *community protector* sebagaimana pernah dicanangkan oleh instansi ini pada akhir masa Orde Baru.

V. Penutup

5.1 Simpulan

Program Reformasi Kepabeanan yang telah berlangsung selama tiga tahun telah merubah wajah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai menjadi institusi yang lebih maju dan profesional dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai *Trade Facilitator, Industrial Assistance*, melalui langkah antisipatif yang menyentuh dimensi strategis, substantif, dan esensial di bidang perdagangan, dengan menghilangkan berbagai *barriers*.

Keikutsertaan Indonesia dalam meratifikasi GATT *Agreement* maupun AFTA, APEC, WCO, WTO dan lain-lain telah memberikan spirit dan pedoman bagi DJBC untuk melangkah menjadi *Customs* yang modern. Berbagai langkah persiapan telah dan terus dilakukan dengan tetap mempertimbangkan kerangka acuan yang

diinginkan oleh ICC yang pada dasarnya mengajukan kriteria-kriteria yang sebaiknya dimiliki oleh *Customs* yang sifatnya modern.

Sebagai institusi global, DJBC telah bekerja keras untuk memberikan pelayanan kepada pengguna jasa yang bercirikan *save time, save cost, safety, auditable* dan *simple*. Totalitas pelayanan ini kerangka dasarnya bersumber pada fenomena *speed dan flexibility* sebagai formula penting. Hal yang terpenting adalah bagaimana mengubah visi masa lalu yang amat dominan bahwa *revenue collection* dan *law enforcement* akan selalu mengakibatkan terhambatnya arus barang sehingga akan menimbulkan *High Cost Economy* yang pada konsekuensi selanjutnya mengakibatkan produk-produk dalam negeri tidak mampu bersaing di area perdagangan internasional. Selain itu, perlu juga diketahui bahwa *bussiness operation* akan semakin tergantung pada *performance Customs* dimanapun. Efisiensi usaha mereka juga tergantung pada mutu dan kecepatan pelayanan Bea dan Cukai.

Penyempurnaan tatalaksana kepabeanan yang mengutamakan kecepatan, ketepatan, efisiensi, simple dan transparan berbasis EDI merupakan langkah konkrit yang berdampak benefit pada dunia usaha sekaligus mampu memetakan para pengguna jasa sesuai kepatuhannya dan secara *coherent* mengandung unsur-unsur *law enforcement*.

Akan tetapi langkah-langkah besar yang telah ditempuh terkesan belum mampu memperbaiki citra institusi ini dengan menggembirakan, terbukti masih banyak persepsi masyarakat yang mendiskreditkan DJBC sebagai biang keruwetan birokrasi dan ladang KKN. Sudah selayaknya penilaian terhadap kemajuan suatu instansi tidak dilihat secara sempit berdasarkan kondisi temporer dan persepsi masa lalu atau bahkan karena motivasi kepentingan sepihak akan tetapi harus didasarkan pada suatu *trendmill* yang komprehensif. Ternyata letak kesalahannya adalah gagalnya institusi ini dalam mengkomunikasikan prestasinya kepada masyarakat.

5.2 Rekomendasi

Dari uraian di atas dapat disampaikan beberapa rekomendasi berikut:

1. Program Reformasi Kepabeanan harus terus dievaluasi dan diperlukannya penetapan target-target jangka pendek secara sistematis.
2. Perlunya pengembangan *database* profil intelijen, profil komoditi, dan profil harga sebagai penunjang strategi pengawasan melalui manajemen risiko.
3. Perlunya tenaga Pranata Hubungan Masyarakat yang mempunyai kemampuan psikologi massa.

VI. Daftar Pustaka

Bea dan Cukai, Perundang-Undangan Pabean, Jakarta 1973.

Bea dan Cukai, Tatalaksana Pabean di Bidang Impor, Jakarta 1990.

Bea dan Cukai, Tatalaksana Kepabeanan di Bidang Impor, Jakarta, 2002.

Bea dan Cukai, Direktorat Jenderal, Monitoring Tatalaksana Kepabeanan di Bidang Impor, Jakarta, 2004.

- Bisnis Indonesia, Penerapan Jalur Prioritas sebagai Upaya Bea dan Cukai memperlancar Arus Barang Impor di Pelabuhan, 16 Januari 2003.
- Inspektorat Jenderal Departemen Keuangan RI, Amandemen Undang-Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, Jakarta 2005.
- JICA, "The Study on Trade Related Systems and Procedures in Indonesia", 2005.
- Pelita, Edisi Senin 26 Desember 2005, Opini, PSI Sebagai Alat Merebut Bea dan Cukai ?, Jakarta, 2005.
- Peraturan dan Penerimaan Kepabeanan dan Cukai, Direktorat, DJBC, Monitoring Penerimaan Bea Masuk, Cukai dan PDRI Tahun Anggaran 2005, per 23 November 2005, 2005.
- Peraturan dan Penerimaan Kepabeanan dan Cukai, Direktorat, DJBC, Sistem Aplikasi Pelayanan Impor, 2003.
- Slamet, PH, MA, Med, MA, MLHR, Ph.D, Program Pasca Sarjana Universitas Negeri Yogyakarta, "Manajemen Risiko", Yogyakarta, 2005.
- Tempo, Ekonomi dan Bisnis, Wawancara Nyoman Moena, Mantan Direktur Surveyor Indonesia (SI), Edisi 05/02 - 05/Apr/1997, Jakarta 1997.
- Warta Bea Cukai, Edisi No. 333 Agustus 2002, Jakarta 2002.
- Warta Bea Cukai, Edisi No. 334 September 2002, Jakarta 2002.
- Warta Bea Cukai, Edisi No. 350 Januari 2004, Jakarta 2004.
- Warta Bea Cukai, Edisi No. 366 Mei 2005, Jakarta 2005.
- Warta Bea Cukai, Edisi No. 368 Juli 2005, Jakarta 2005.
- Warta Bea Cukai, Edisi No. 369 Agustus 2005, Jakarta 2005.