

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan pembangunan nasional telah menghasilkan perkembangan yang pesat dalam kehidupan nasional, khususnya dibidang perekonomian, termasuk bentuk-bentuk dan praktik penyelenggaraan kegiatan perdagangan internasional. Untuk lebih dapat menciptakan kepastian hukum dan kemudahan administrasi berkaitan dengan aspek Kepabeanan bagi bentuk-bentuk dan praktik penyelenggaraan kegiatan perdagangan internasional yang terus berkembang maka pemerintah Republik Indonesia telah menerbitkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan yang sekarang diubah melalui Undang-Undang No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan.

Untuk mewujudkan peraturan perundang-undangan yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, yang didalamnya terkandung asas keadilan, menjunjung tinggi hak setiap anggota masyarakat dan menempatkan Kewajiban Pabean sebagai kewajiban kenegaraan yang mencerminkan peran serta anggota masyarakat dalam menghimpun dana melalui pembayaran bea masuk dan pajak dalam rangka impor lainnya, maka peraturan perundang-undangan Kepabeanan ini sebagai bagian dari hukum fiskal yang menjamin perlindungan kepentingan masyarakat, kelancaran arus barang, orang dan

dokumen, penerimaan bea masuk yang optimal dan dapat menciptakan iklim usaha yang lebih mendorong laju pembangunan nasional.¹

Kegiatan ekspor impor merupakan faktor penentu dalam menentukan roda perekonomian di negara Indonesia. Di negara berkembang keseluruhan jumlah biaya mencapai 10-15% dari *Gross Domestic Product* atau produk domestik bruto. Seperti halnya penelitian yang pernah dilakukan di negara Kirgistan, dimana untuk biaya transportasi adalah mencapai mencapai 13 % dari nilai perdagangan ekspor dan 10% dari perdagangan impor.² Saat ini, perkembangan perekonomian dunia dalam era perdagangan internasional dapat dikatakan tanpa batas, menyebabkan arus lalu lintas barang, penumpang dan dokumen meningkat tajam. Pergerakan barang dagangan/industri dapat terjadi dari satu negara ke negara lain dalam daerah regional yang sama maupun antar benua.

Kegiatan ekspor impor didasari oleh kondisi bahwa tidak ada suatu negara yang benar-benar mandiri, hal ini dikarenakan antara satu negara dengan negara yang lain saling membutuhkan. Indonesia sebagai negara yang memiliki ribuan kepulauan dengan konsep wawasan nusantara juga memiliki batasan dengan negara lainnya. Demikian luasnya lingkup daerah pabean ini merupakan faktor utama yang menjadi kendala pengawasan pihak Bea dan Cukai karena sangat luas dan tersebar nya daerah yang harus diawasi

¹ Terbentuknya Undang-Undang No 17 Tahun 2006 menggantikan UU No 15 Tahun 1995, diakses melalui www.gatra.com, pada tanggal 5 Oktober 2010

² German Agency for Technical Cooperation, Simplification Of Export and Import Procedures In The Kyrgyz Republic, Bishkek, Shevchenko, 2007, hal 5

sedangkan sarana yang dimiliki oleh pihak Bea dan Cukai memiliki keterbatasan.³

Pabean dapat berfungsi ganda yaitu mengawasi keluar masuknya barang dan sebagai aparat pengaman yang berhubungan dengan keuangan, perdagangan nasional maupun internasional. Penegakan hukum di bidang pabean perlu dilakukan dalam kaitannya dengan pemasukan barang dari luar negeri. Selain diawasi juga mewajibkan memenuhi ketentuan pabean yang ada, karena dengan semakin meningkatnya volume impor dimungkinkan akan semakin mengundang potensi pelanggaran impor. Peningkatan volume impor dapat dilihat dari peningkatan yang signifikan dalam hal realisasi penerimaan bea masuk.⁴ Hal ini didukung oleh penelitian yang dilakukan oleh Xianghong Li and Colin A. Carter bahwa pemanfaatan tingkat kuota tarif impor untuk meningkatkan akses pasar adalah komponen kunci dari negosiasi atau perundingan dalam perdagangan secara global.⁵

Kepabeanan menekankan kepada pelayanan prima, yaitu penyelesaian prosedur yang sederhana, cepat dan akurat. Pelayanan di bidang kepabeanan ini sangat didambakan oleh dunia usaha, karena jika barang-barang dapat diurus dengan lancar dan biaya yang dikeluarkan akan dapat ditekan dan biaya yang tinggi akan dapat dihindari. Pengawasan terhadap sarana pengangkut dan barang yang diangkutnya merupakan suatu hal yang penting agar petugas Bea dan Cukai dapat menganalisis dan mengantisipasi kejadian

³ Kegiatan Ekspor dan Impor di Indonesia, diakses melalui www.pajakonline.com, pada tanggal 5 Oktober 2010

⁴ Ali Purwito M, *Kepabeanan Konsep dan Aplikasi*, Samudra Ilmu, Jakarta, 2006, hal 34

⁵ Xianghong Li and Colin A. Carter, *The Impacts Of Tariff Rate Import Quotas On Market Access*, Department of Agricultural Economics, Kansas State University, USA, March 2009, hal 1

atau risiko yang akan timbul. Semua kegiatan di bidang kepabeanan yang terkait dengan impor akan berhubungan dengan pengangkutan, pembongkaran, penyimpanan serta penimbunan yang wajib dilakukan oleh orang yang melakukan kegiatan kepabeanan. Pada awal importir melakukan kegiatan impor harus melewati beberapa prosedur dalam mekanisme impor. Penelitian terkini oleh berbagai organisasi internasional termasuk oleh Bank Dunia menyarankan bahwa aturan dan prosedur administratif dalam proses impor mempunyai efek yang penting dalam arus perdagangan antar negara. Prosedur-prosedur tersebut beserta penerapannya bisa secara nyata digunakan sebagai pembatas yang signifikan bagi perdagangan internasional.⁶

Mengenai nilai pabean yang merupakan istilah untuk menyebut harga yang digunakan sebagai dasar menghitung bea masuk atau pungutan dalam rangka impor lainnya diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan.⁷ Ketentuan ini sesuai dengan ketentuan yang berlaku secara internasional sebagaimana tertuang dalam *Agreement On Implementation of Article VII of the Agreement on Tariff and Trade (GATT Valuation Agreement)*. Nilai pabean ditetapkan berdasarkan tatacara yang konsisten dengan prinsip penetapan nilai pabean, yaitu mencerminkan keadaan yang sebenarnya, fair, netral dan tidak sewenang-wenang.

Sepanjang penjual dan pembeli memberitahukan secara benar/jujur atas nilai transaksinya, maka hak penjual dan pembeli serta hak negara atas

⁶ Bala Ramasamy, *An Analysis Of Import-Export Procedures And Processes In China*, Asia-Pacific Research and Training Network on Trade Working Paper Series, No 88 December 2010, hal 2

⁷ Pasal 15 UU No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan

penerimaan bea masuk akan terjamin. Permasalahan akan timbul apabila ternyata penjual dan pembeli melakukan kecurangan dalam memberitahukan nilai transaksinya. Prinsip yang dianut oleh UU No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan dalam pembayaran bea masuk adalah *self assesment*. Dimana dalam prinsip ini UU No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan memberikan kepercayaan kepada importir untuk memberitahukan sendiri harga transaksi yang dilakukan. Untuk pemberitahuan tersebut importir dituntut jujur dan bertanggung jawab melalui pembayaran bea masuk sebagai bagian dari kewajiban bernegara. Seperti halnya penelitian di negara Vietnam yang dilakukan Nguyen Son dkk bahwa negara Vietnam mempunyai komitmen dalam perdagangan negara untuk melakukan perubahan penting terkait dengan kebijakan pengelolaan ekspor-impor dan pembatasan kuota tarif impor sehingga pihak yang akan melakukan perdagangan internasional harus mematuhi prosedur tersebut.⁸

Pelabuhan adalah bagian tidak terpisahkan dari sistem perekonomian dan perdagangan dunia. Sebagian besar perpindahan barang antar benua terjadi melalui pelabuhan laut. Jika kinerja pelabuhan Indonesia dapat diperbaiki, itu dapat membantu pertumbuhan ekonomi negara. Ini karena pelabuhan mempunyai fungsi strategis dalam melaksanakan kegiatan ekonomi.

Sistem keamanan dan ketertiban pelabuhan sangat menghambat kemajuan pelabuhan Indonesia yang disebabkan dan diciptakan sendiri oleh

⁸ Nguyen Son, Ngo Hong Diep, Le Thanh Lam and guyen Son Tra, *Assesing the Impact of Vietnam's Multilateral Commitments Relating to Export Import Regulating Mechanism on its Trade Enviroment*, NCIEC, 2007, hal 2

perilaku aparat itu sendiri, antara lain pungutan tidak resmi yang diterapkan oleh oknum pegawai. Keadaan ini sepertinya sudah menjadi kebiasaan yang berlarut-larut. Pendapatan devisa negara akan terus menurun bila terjadi penyimpangan dana yang seharusnya masuk ke kas negara. Oknum ramai-ramai melakukan praktik *underinvoice*. Caranya, importir menuliskan harga produk lebih rendah daripada yang sebenarnya, sehingga, bea masuk yang harus dibayarkan kepada negara lebih kecil dari semestinya.⁹

Sejak 1997, sistem pengawasan terhadap barang impor dilakukan dengan menggunakan model *post-audit*. Barang impor baru diperiksa setelah sampai di pelabuhan Indonesia. Hal tersebut berbeda dari yang terjadi di Amerika Serikat penelitian yang dilakukan oleh Robert W. Staiger and Frank A. Wolak bahwa negara-negara pengekspor harus melakukan penyaringan barang terhadap barang-barang yang akan diimpor khususnya ke pasar Amerika Serikat sehingga barang-barang yang masuk ke Amerika Serikat adalah barang-barang yang sudah terseleksi.¹⁰ Tugas ini dibebankan sepenuhnya kepada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Untuk melaksanakan tugasnya, Bea Cukai membuat jalur hijau dan jalur merah. Hijau bagi barang yang dianggap aman, sehingga hanya dokumennya yang diperiksa. Contohnya bahan baku yang diimpor pabrik-pabrik di Indonesia sedangkan yang masuk jalur merah diperiksa baik dokumen maupun barangnya. Dalam praktik lebih dari 80% barang diimpor melalui jalur hijau. Penanganan barang

⁹ Praktik *under invoice* di pelabuhan, diakses melalui <http://www.beritasore.com>, pada tanggal 5 Oktober 2010

¹⁰ Robert W. Staiger and Frank A. Wolak, *Difference in the Uses and Effects of Antidumping Law Across Import Sources*, The University of Wisconsin and NBER, May 1994, hal i

memang relatif lebih lancar dibandingkan dengan jika semua produk diperiksa satu per satu secara fisik namun jalur hijau justru menjadi ajang importir untuk melakukan *under invoice*. Importir menyalahgunakan aturan yang mewajibkan pengusaha mengisi dokumen sendiri. Cara ini dipakai importir untuk memainkan angka. Oleh karenanya sesuai dengan ketentuan penetapan nilai pabean, dalam hal terbukti adanya kasus *under invoicing* (harga diberitahukan lebih rendah dari yang sebenarnya), disamping harus dikenakan tambahan biaya dan sanksi administrasi dapat pula dikenakan sanksi pidana apabila unsur pidana terpenuhi.¹¹

Banyaknya praktik memalsu harga di dokumen sudah banyak dikeluhkan pengusaha dalam negeri. Sampai sekarang, pembobol bea masuk memang tidak pernah masuk ke pengadilan. Kalaupun ada importir yang tertangkap di lapangan, pihak Bea Cukai tidak bisa memidanakan pengusaha itu. Menurut Undang-Undang No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan yang berlaku sekarang, importir yang ketahuan mencantumkan harga produk lebih rendah daripada yang seharusnya hanya dikenai denda. Besarnya lima kali dari bea masuk seharusnya. Tuntutan pidana baru dikenakan bagi yang menggunakan faktur palsu. Selain adanya praktek main tekan harga, banyak pula ulah curang lainnya. Misalnya memalsu nama barang, mengaku sebagai importir produsen agar bisa masuk ke jalur hijau, serta menggunakan nama importir lain.

¹¹ *Ibid*

Dalam pemeriksaan pra pengapalan, produk impor yang akan masuk ke Indonesia diperiksa terlebih dahulu di pelabuhan negara pengekspor. Kesempatan pengimpor untuk memalsukan harga barang dapat dicegah. Tugas Bea Cukai di pelabuhan Indonesia tinggal mencocokkan berbagai data dan mengutip pajak. Melalui cara itu diharapkan, pengecekan barang impor makin bersih dari tangan-tangan kotor. Pemasukan uang buat negarapun semakin besar. Untuk barang elektronik di Indonesia pajaknya memang besar. Besarnya bea masuk untuk barang elektronik memang menjadi beban tersendiri bagi para importir karena dengan adanya bea masuk yang besar menyebabkan harga jual dari barang tersebut menjadi naik dan dikhawatirkan pembeli akan mengurungkan niat untuk membeli barang elektronik tersebut. Untuk menekan harga jual itulah maka saat ini marak terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam hal bea masuk yang dilakukan oleh oknum pelabuhan maupun para importir. Seperti halnya di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, dimana setiap harinya di pelabuhan ini digunakan sebagai tempat keluar masuk barang baik untuk ekspor maupun barang impor. Banyaknya arus barang yang masuk dari luar daerah maupun luar negeri menyebabkan ruang yang cukup untuk dimanfaatkan bagi para oknum untuk dapat memanfaatkan kelemahan para petugas untuk meraih keuntungan.

Berdasarkan studi pendahuluan penulis di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, penulis menemukan perbedaan kenyataan antara prosedur SOP dengan kenyataan di lapangan antara lain pada proses pelayanannya banyak proses pelayanan registrasi yang lama dan berbelit-belit, sosialisasi peraturan

kepabeanan kurang, proses pemeriksaan fisik barang lama. Apabila hal tersebut terus terjadi dikhawatirkan akan dapat merugikan para importir. Hal tersebut dikarenakan karena proses pelayanan di pelabuhan yang lama sehingga mengakibatkan banyak importir yang merasa dirugikan dalam hal waktu. Apabila waktu untuk pemeriksaan di bea cukai menjadi lama dikhawatirkan pengiriman barang kepada pengusaha yang memesan barang juga akan mengalami keterlambatan. Padahal jika prosedurnya sederhana, cepat dan akurat maka barang-barang dapat diurus dengan lancar dan cepat dan biaya yang dikeluarkan akan dapat ditekan dan biaya yang tinggi akan dapat dihindari. Dari pihak importir sendiri banyak juga yang melakukan cara-cara yang melanggar ketentuan dalam SOP (*Standard Operating Procedure*), seperti dengan adanya sistem *self assesment*, maka dimungkinkan banyak importir yang menghindari dikenai bea masuk impor yang terlalu tinggi oleh karena itu importir melakukan pemalsuan data barang impor dan jumlah dari barang yang diimpor.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “EVALUASI *STANDARD OPERATING PROCEDURE* (SOP) IMPOR BARANG ELEKTRONIK PADA PELABUHAN TANJUNG PERAK SURABAYA DITINJAU DARI UU NOMOR 17 TAHUN 2006 TENTANG KEPABEANAN”.

B. Rumusan Masalah

Perumusan masalah ini berguna untuk mempermudah dalam melaksanakan penelitian, sehingga dapat diperoleh data yang dipergunakan dalam pembahasan agar dapat memberikan gambaran yang jelas, serta dapat tercapai sasaran yang sesuai dengan judul yang dipilih. Perumusan masalah yang akan dibahas adalah :

1. Bagaimana SOP (*Standard Operating Procedure*) yang benar mengacu pada UU No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan?
2. Apakah terdapat perbedaan SOP dengan realisasi prosedur import barang elektronik di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya?
3. Seberapa besar inefisiensi apabila terdapat perbedaan SOP dan realita di lapangan?

C. Keaslian Penelitian

Penelitian mengenai "EVALUASI *STANDARD OPERATING PROCEDURE* (SOP) IMPOR BARANG ELEKTRONIK PADA PELABUHAN TANJUNG PERAK SURABAYA DITINJAU DARI UU NOMOR 17 TAHUN 2006 TENTANG KEPABEANAN" merupakan penelitian yang baru dan belum pernah diteliti sebelumnya. Letak keaslian penelitian ini terletak pada kasusnya yang relatif baru dan belum adanya penelitian yang komprehensif atas masalah tersebut. Spesifikasi penelitian ini adalah membahas mengenai SOP (*Standard Operating Procedure*) yang benar mengacu pada UU No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan,

pelaksanaan SOP dengan realisasi prosedur import barang elektronik di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, besar inefisiensi apabila terdapat perbedaan SOP dan realita di lapangan.

D. Pembatasan Masalah

Untuk dapat memberikan gambaran yang jelas tentang obyek yang menjadi fokus penelitian dalam tesis ini sesuai dengan data yang diperoleh baik dari pustaka atau lapangan, maka penulis membuat pembatasan masalah atau permasalahan yang akan dikaji dalam pembahasan yakni mengenai membahas mengenai SOP (*Standard Operating Procedure*) yang benar mengacu pada UU No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan, pelaksanaan SOP dengan realisasi prosedur import barang elektronik di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya, besar inefisiensi apabila terdapat perbedaan SOP dan realita di lapangan. Periode waktu dalam penelitian ini adalah selama 5 tahun karena penelitian ini berdasarkan UU No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan sehingga jangka waktu tersebut menurut penulis memadai karena dimungkinkan masih akan ada perubahan terhadap Undang-Undang tersebut dikemudian hari.

E. Tujuan Penelitian

Penelitian ini mempunyai tujuan yang hendak dicapai untuk dapat memberikan manfaat. Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Tujuan Obyektif

- a. Untuk mengetahui SOP (*Standard Operating Procedure*) yang benar mengacu pada UU No 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan.
- b. Untuk mengetahui pelaksanaan SOP dengan realisasi prosedur import barang elektronik di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.
- c. Untuk mengetahui besar inefisiensi apabila terdapat perbedaan SOP dan realita di lapangan.

2. Tujuan Subyektif

- a. Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam menyusun tesis guna memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Magister di bidang ilmu hukum pada Program Magister Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta.
- b. Untuk mengembangkan pengetahuan pengetahuan peneliti tentang pelaksanaan *Standard Operating Procedure* (SOP) barang elektronik elektronik di Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya.

F. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan ini diharapkan memberikan manfaat :

1. Manfaat Akademis

- a. Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat sebagai pengkayaan teoritis di bidang perpajakan khususnya pada bea masuk barang impor
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi civitas akademik

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya penelitian ini diharapkan dapat untuk meningkatkan SOP dalam prosedur import barang elektronik
- b. Bagi peneliti, di samping sebagai bahan penyusunan tesis juga bermanfaat untuk menambah pengetahuan tentang SOP dalam prosedur import barang elektronik