



PERBANDINGAN KELEMBAGAAN ADMINISTRASI PABEAN: ANALISIS HUBUNGAN ANTARA FUNGSI DAN KINERJA

Arfiansyah Darwin

Pusdiklat Bea dan Cukai, Jl. Bojana Tirta III, Pulogadung, Jakarta Timur, Indonesia

Email: arfiansyahdarwin@gmail.com

INFO ARTIKEL

SEJARAH ARTIKEL

Diterima Pertama

7 Maret 2018

Dinyatakan Dapat Dimuat

16 Agustus 2018

KATA KUNCI:

Administrasi pabean
Customs administration
Kelembagaan pabean
Institusi pabean
Customs institution

ABSTRAK

Dunia mengenal empat bentuk kelembagaan administrasi pabean, yaitu administrasi pabean dalam bentuk *Customs Agency* (berdiri sendiri di bawah kepala pemerintahan), *Revenue Authority* (bergabung dengan institusi penerimaan lain membentuk badan tersendiri), *Ministry Department* (sebagai institusi di bawah suatu kementerian), atau *Border Protection Service* (penjaga perbatasan). Kajian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menganalisis bentuk-bentuk kelembagaan administrasi pabean tersebut. Analisis dilakukan terhadap kinerja masing-masing satu administrasi pabean untuk setiap bentuk kelembagaan administrasi pabean dunia serta kinerja administrasi pabean Indonesia yaitu Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Kajian mencoba untuk mengidentifikasi titik berat fungsi suatu administrasi sehingga administrasi tersebut memilih suatu bentuk kelembagaan. Penelitian yang dilaksanakan bersifat eksploratif dengan tujuan untuk mengkaji dan mengeksplorasi suatu fenomena yang sebelumnya belum tereksplorasi dan termaknai. Penelitian menyimpulkan bahwa bentuk kelembagaan *border protection service* dipilih oleh administrasi pabean yang fokus fungsinya sebagai *community protector*. Terjadi anomali pada *sample* yang dipilih sebagai objek penelitian administrasi pabean yang menggunakan bentuk kelembagaan sebagai *revenue authority* karena ternyata penerimaan yang dikumpulkan dari sektor terkait kepabeanan dan cukai oleh instansi ini terus mengalami penurunan dan kurang signifikan dari sisi jumlah apabila dibandingkan dengan total penerimaan perpajakan yang dikumpulkan oleh instansi tersebut. Untuk administrasi pabean yang menggunakan bentuk kelembagaan sebagai *customs agency* dan *ministry department*, terdapat beberapa persamaan diantaranya mengutamakan fungsi sebagai *trade facilitator* dan *community protector* sambil tetap menjalankan fungsi sebagai *revenue collector*. Pada *sample* yang diteliti untuk bentuk kelembagaan *ministry department*, kontribusinya terhadap penerimaan perpajakan berkisar antara 12%-16%. Sedangkan pada *sample* dengan bentuk *customs agency*, berkontribusi terhadap penerimaan perpajakan sebesar 20%-30%.

There are four types of institution practiced in the world of customs, which are customs agency, revenue authority, ministry department, and border protection service. This research was conducted with the purpose to analyse those institution types. Analysis conducted on the performance of four administrations representing each type of institution and also on the performance of Directorate General of Customs and Excise of the Republic of Indonesia. This research tried to identify which function considered to be the heaviest, resulted in deciding the type of institution adopted. This is an exploratory research objected to analyse and explore phenomenon not yet analysed and explored. This research concluded that border protection service type of institution adopted by administration that focused on its function as community protector. An anomaly occurred to administration using type of revenue authority. Revenue collected from customs and excise related sectors decline annually and the amount is not significant compare to the total revenue collected by that authority. Customs administration using customs agency and ministry department type of institution, possessed certain similarities such as both are prioritizing trade facilitator and community protector functions aside from revenue collector function. The contribution to revenue in ministry department's type of administration range from 12% to 16%. Whereas in customs agency's type of administration, the contribution ranged from 20% to 30%.

1. PENDAHULUAN

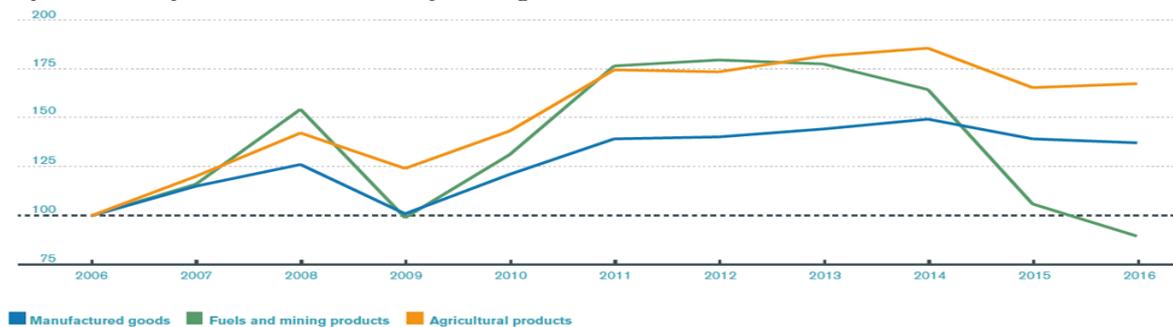
Perdagangan dunia secara umum mengalami *trend* pertumbuhan sejak tahun 2006. Penurunan dalam perdagangan dunia terjadi pada 2009, ketika dunia mengalami krisis finansial yang masif. Namun

demikian, setahun setelah itu, yaitu pada tahun 2010 sampai dengan 2011 perdagangan dunia mengalami pertumbuhan yang lebih cepat dibandingkan dengan masa sebelum krisis ekonomi global 2009.

Pertumbuhan dimotori oleh negara-negara ekonomi berkembang dalam poros Selatan-Selatan, sementara negara maju bergerak stabil moderat.

Pertumbuhan yang cepat pada dua tahun setelah krisis kembali menghadapi tembok tebal, ketika terjadi krisis utang pemerintah beberapa negara Eropa pada tahun 2011–2012. Walaupun tetap tumbuh, namun pertumbuhan perdagangan dunia berjalan sangat lambat, cenderung stagnan. Krisis yang datang silih berganti pada satu dasawarsa terakhir membuat dunia seakan berada dalam ketidakpastian. Masa-masa setelahnya, dimulai pada tahun 2014 sampai dengan

2016, dunia diwarnai dengan terjadinya penyesuaian kembali harga komoditas dunia. Penyesuaian harga, sebagai akibat dari pencapaian titik keseimbangan baru antara penawaran dan permintaan, mengakibatkan perdagangan dunia kembali tumbuh negatif pada tahun 2015 dan berlanjut sampai tahun 2016, kecuali produk agrikultur yang mengalami pertumbuhan 1% y.o.y pada 2016. Gambar di bawah ini menunjukkan grafik pertumbuhan perdagangan barang di dunia selama periode 2006 sampai dengan 2016, dengan ketentuan Indeks Januari 2006 = 100.

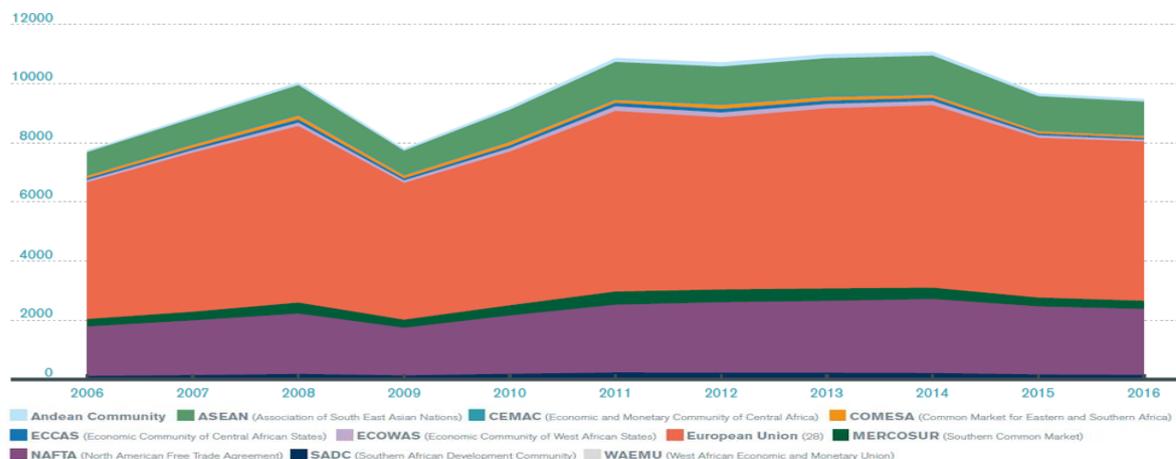


Gambar 1.
Grafik Pertumbuhan Perdagangan Barang di Dunia, 2006-2016
(Sumber: *World Trade Statistical Review 2017*, *World Trade Organization*)

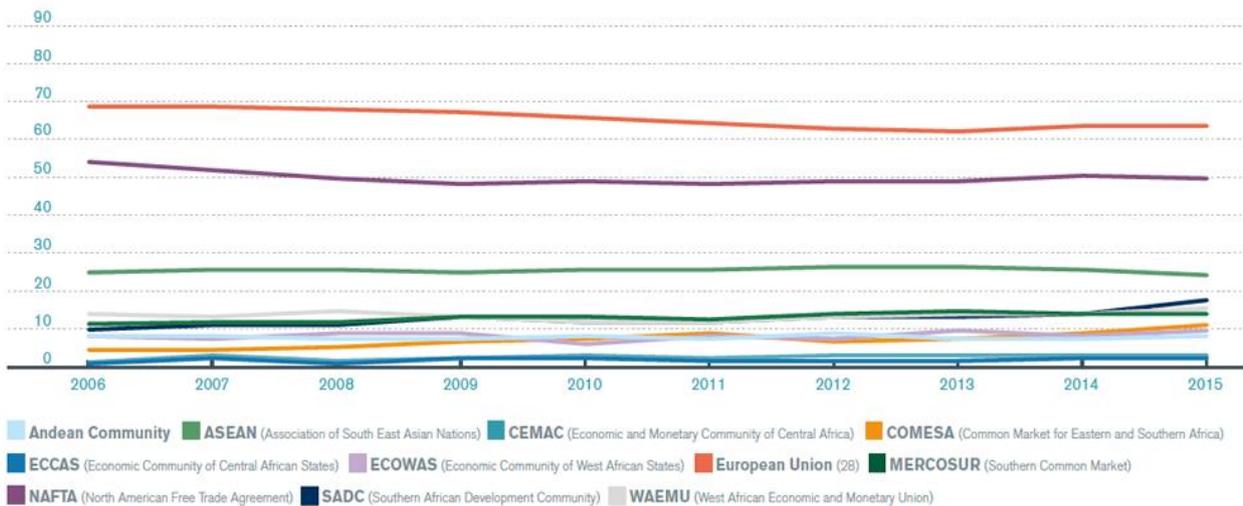
Pada tahun 2017, perdagangan dunia mengalami *rebound* dan bergerak ke arah yang positif. Perdagangan dunia tumbuh sebesar 4,7%, tercepat setelah periode krisis. Kenaikan ini didorong oleh permintaan impor yang tinggi dari Asia Timur dan impor barang modal yang juga meningkat dari negara-negara maju sebagai akibat dari kebijakan yang akomodatif sehingga menumbuhkan iklim investasi yang kondusif (Sumber *WTO 820 Press Release*).

Namun demikian, pada sisi yang lain, kebijakan cenderung proteksionis yang dipertunjukkan oleh negara adidaya United States (US) melalui kebijakan ‘America First’ dan penarikan diri United Kingdom of Great Britain and North Ireland (UK) dari European Union (EU) sedikit banyak memberikan noktah pada prospek pertumbuhan perdagangan dunia. US yang

semula menjadi inisiator kerja sama perdagangan *Trans Pacific Partnership* (TPP), belakangan menarik diri dari kesepakatan. US juga merencanakan untuk melakukan negosiasi ulang kerja sama *North American Free Trade Agreement* (NAFTA). Penarikan diri UK dari EU juga akan mempengaruhi perdagangan barang antarekonomi tersebut, karena prosedur perdagangan akan mengalami perubahan dan butuh waktu bagi dunia usaha dan otoritas pemerintah untuk melakukan penyesuaian proses bisnisnya. Padahal data menunjukkan bahwa EU dan NAFTA mendominasi perdagangan antar *regional trade agreement* (RTA) dan antarnegara dalam satu kesepakatan perdagangan regional (*intra RTA*) sebagaimana terlihat pada gambar di bawah ini.



Gambar 2.
Grafik Perdagangan Barang Antar *Regional Trade Agreements* 2006-2016, dalam miliar dollar AS
(Sumber: *World Trade Statistical Review 2017*, *World Trade Organization*)



Gambar 3.
 Grafik Perdagangan Barang Intra Regional Trade Agreements
 2006-2015, dalam persentase terhadap total perdagangan
 (Sumber: *World Trade Statistical Review 2017, World Trade Organization*)

Gambar 2 dan 3 di atas mengkonfirmasi bahwa EU, NAFTA, dan ASEAN merupakan blok perdagangan yang paling tinggi tingkat perdagangannya. Pada tahun 2016, tingkat perdagangan EU dengan blok perdagangan lainnya mencapai lebih dari 5 triliun dolar AS disusul oleh NAFTA yang mencapai lebih dari 2 triliun dolar AS, dan ASEAN di posisi ketiga yang mencapai hampir 2 trilyun dolar AS. Selain mendominasi perdagangan lintas blok perdagangan, negara yang tergabung dalam EU, NAFTA, dan ASEAN juga melakukan perdagangan barang dengan sesama negara dalam blok perdagangan tersebut (intra RTA). Pada tahun 2015, sejumlah 62% dari total perdagangan yang dilakukan oleh anggota EU adalah perdagangan antarsesama negara EU, sementara angkanya pada blok perdagangan NAFTA adalah 50%. Perdagangan antar negara anggota ASEAN mencapai 25% dari keseluruhan perdagangan yang dilakukan oleh negara anggota ASEAN.

Prospek pertumbuhan dalam perdagangan dunia pada tahun-tahun yang akan datang memberikan tantangan yang tidak ringan bagi otoritas pemerintah yang mengawasi lalu lintas barang antar negara. Sesuai tugas dan fungsinya, administrasi pabean adalah institusi yang bertanggung jawab di perbatasan negara. Pengawasan atas impor dan ekspor (perdagangan antar negara) dilakukan oleh administrasi pabean. Anggota *World Customs Organization* (WCO), organisasi yang menghimpun administrasi pabean negara-negara di seluruh dunia, saat ini bertanggung jawab dalam memproses lebih dari 98% perdagangan dunia. Dengan ilustrasi tersebut, maka kelancaran perdagangan dunia menjadi tanggung jawab administrasi pabean. Di banyak negara, termasuk Indonesia, kelancaran pengurusan impor dan ekspor senantiasa dibebankan kepada administrasi pabean, walaupun pada kenyataannya terdapat instansi lain di pelabuhan yang juga mempengaruhi kelancaran arus barang.

Berangkat dari pemahaman tersebut, maka WCO merumuskan visinya dalam frase *“Borders divide, Customs connects”* (Perbatasan memisahkan, Pabean menghubungkan) dan *“Dynamically leading modernization and connectivity in a rapidly changing world”* (Secara dinamis memimpin modernisasi dan konektivitas dalam dunia yang cepat berubah). Untuk merealisasikan visi tersebut, WCO memiliki misi yang dinyatakan sebagai berikut: *“The WCO provides leadership, guidance and support to Customs administrations to secure and facilitate legitimate trade, realize revenues, protect society and build capacity”* (WCO menyediakan kepemimpinan, bimbingan, dan dukungan kepada administrasi pabean untuk mengamankan dan memfasilitasi perdagangan yang sah, merealisasikan penerimaan, melindungi masyarakat, dan membangun kapasitas).

Berdasarkan visi dan misi tersebut di atas, WCO menyusun tujuan strategis sebagai berikut:

1. Meningkatkan keamanan dan kemudahan dalam perdagangan internasional, meliputi penyederhanaan dan harmonisasi prosedur kepabeanan = *Economic Competitiveness Package*;
2. Mendorong pengumpulan penerimaan yang adil, efektif, dan efisien = *Revenue Package*;
3. Melindungi masyarakat, keamanan dan kesehatan publik, dan berkontribusi untuk memerangi kejahatan dan terorisme = *Compliance and Enforcement Package*;
4. Memperkuat pembangunan kapasitas = *Organizational Development Package*;
5. Mendorong *digital customs* untuk mendukung manajemen perbatasan terkoordinasi dan pertukaran informasi diantara seluruh pemangku kepentingan;
6. Meningkatkan kinerja dan profil administrasi pabean; dan
7. Melaksanakan penelitian dan pengembangan.

Tujuan strategis WCO yang pertama adalah meningkatkan keamanan dan kemudahan dalam perdagangan internasional, meliputi penyederhanaan dan harmonisasi prosedur kepabeanan. Keamanan dan kemudahan perdagangan adalah salah satu faktor kunci dalam pembangunan ekonomi suatu bangsa dan memiliki hubungan yang erat dengan agenda nasional tentang kesejahteraan sosial, pengurangan kemiskinan, dan pembangunan ekonomi negara dan warga negara.

Sebagai upaya penyederhanaan, WCO mendorong para anggota untuk menggunakan sistem dan aplikasi terotomatisasi dalam sistem pengeluaran barangnya. Berdasarkan *WCO 2016-2017 Annual Report*, hingga saat ini, 59% administrasi pabean yang bergabung di WCO telah memiliki sistem pengeluaran barang terotomatisasi yang dibangun sesuai dengan kebutuhan masing-masing dan 58% administrasi pabean telah terkoneksi ke dalam jaringan *single window system* di negaranya masing-masing. Selain itu, penyederhanaan juga didorong untuk dilakukan pada sistem dan prosedur pemberian perizinan dan kepabeanan lainnya.

Sepanjang tahun 2017, administrasi pabean di seluruh dunia telah menerima sedikitnya 595,1 juta pemberitahuan pabean (impor dan ekspor), hampir 90% dari jumlah itu diproses secara elektronik. Data tersebut menunjukkan bahwa upaya otomatisasi yang dianjurkan oleh WCO telah secara luas dijalankan oleh administrasi pabean di seluruh dunia.

Tantangan yang dihadapi oleh administrasi pabean di seluruh dunia saat ini semakin berat dan kompleks. Ketidakstabilan ekonomi, yang ditandai dengan krisis ekonomi yang terjadi secara bergantian di berbagai belahan dunia, belum menampakkan tanda-tanda kepastian akan berakhir. Tatanan ekonomi dunia sangat rapuh dan rentan diterpa oleh isu. Konektivitas antar ekonomi dalam konteks ini kemudian menjadi faktor yang mempercepat merambatnya suatu krisis. Administrasi pabean kemudian dituntut perannya sebagai fasilitator dalam perbaikan ekonomi dunia melalui tugasnya menjamin kelancaran dalam proses perdagangan antarnegara dan memberikan stimulus dan kemudahan-kemudahan kepada dunia usaha, importir, dan eksportir. Pemberian kemudahan kepada dunia usaha diyakini sebagai salah satu hal yang sangat penting dilakukan di saat situasi krisis.

Tantangan lain yang juga dihadapi dunia saat ini adalah ancaman kegiatan teroris trans-nasional. Administrasi pabean diharapkan untuk meningkatkan pengawasan atas lalu lintas perdagangan internasional. Hal ini diperlukan untuk menangkali terjadinya perdagangan ilegal bahan dan peralatan yang dapat digunakan untuk melakukan kegiatan terorisme. Administrasi pabean bertanggung jawab untuk melindungi warga negaranya dari kegiatan yang berbahaya ini.

Selain itu, administrasi pabean menyediakan asistensi atau bantuan kepada dunia usaha agar berkembang. Sesuai fungsinya tersebut, administrasi

pabean menyediakan berbagai macam fasilitas dan insentif kepada dunia usaha. Insentif yang paling umum diberikan oleh administrasi pabean adalah pembebasan atau penurunan tarif bea masuk atas impor barang. Dengan beragam fungsi tersebut, keseimbangan dalam pelaksanaan tugas menjadi hal yang niscaya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, seluruh administrasi pabean di dunia ini memiliki kesamaan fungsi yang dinyatakan sebagai *revenue collector*, *community protector*, *trade facilitator*, dan *industrial assistance*.

Bentuk kelembagaan administrasi pabean yang digunakan oleh suatu negara oleh karenanya mencerminkan pandangan administrasi tersebut terhadap fungsi utamanya. Secara umum terdapat empat bentuk kelembagaan administrasi pabean di dunia, sebagai berikut:

1. *Customs Agency*, bentuk administrasi pabean yang berdiri sendiri dan berada langsung di bawah Kepala Pemerintahan. Misalnya digunakan di PR of China, Mesir, Finland, Iran, Italy, Korea (Republic of), New Zealand, Russia, dan Singapore.
2. *Revenue Authority*, bentuk administrasi pabean sebagai pengumpul penerimaan negara, bergabung dengan otoritas pajak. Misalnya digunakan di United Kingdom, Spain, South Africa, Mexico, Ireland, Denmark, Brazil, dan Argentina.
3. *Ministry Department*, bentuk administrasi pabean dimana kepabeanan menjadi bagian kementerian, biasanya Kementerian Keuangan. Misalnya digunakan di Indonesia, Belgia, Brunei, Congo, France, India, Japan, Malaysia, Netherlands, Saudi Arabia, Thailand, dan Timor Leste.
4. *Border Protection Service*, bentuk administrasi pabean sebagai institusi dengan tugas utama mengamankan perbatasan negara. Digunakan di Australia, Canada, dan United States.

Administrasi pabean Indonesia memilih bentuk kelembagaan sebagai *ministry department*. Capaian kinerja dari masing-masing administrasi pabean dapat dijadikan sebagai tolok ukur apakah pemilihan bentuk kelembagaan telah sesuai dengan tujuan untuk mengoptimalkan pelaksanaan fungsi dari administrasi pabean.

Kajian ini dilaksanakan dengan tujuan untuk menganalisis bentuk-bentuk kelembagaan administrasi pabean yang digunakan di dunia. Analisis dilakukan terhadap kinerja masing-masing satu administrasi pabean untuk setiap bentuk kelembagaan administrasi pabean dunia serta kinerja administrasi pabean Indonesia yaitu Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Kajian mencoba untuk mengidentifikasi titik berat fungsi suatu administrasi sehingga administrasi tersebut memilih suatu bentuk kelembagaan. Deskripsi atas kinerja DJBC dimaksudkan untuk memberikan gambaran perbandingan dengan administrasi pabean

lainnya, untuk menemukan pendekatan fungsi utama administrasi pabean Indonesia dengan negara lain.

2. KERANGKA TEORITIS

Koentjaraningrat (1997) menjelaskan bahwa kelembagaan adalah suatu pemantapan perilaku yang hidup pada suatu kelompok orang, sehingga kelembagaan merupakan sesuatu yang stabil, mantap, dan berpola, berfungsi untuk tujuan-tujuan tertentu dalam masyarakat; ditentukan dalam sistem sosial tradisional dan modern, atau bisa berbentuk tradisional dan modern; dan berfungsi untuk mengefisienkan kehidupan sosial. Sedangkan definisi kelembagaan menurut Hendropuspito (1989) merupakan suatu bentuk organisasi yang secara tetap tersusun dari pola-pola kelakuan, peran-peran, dan hubungan sebagai cara mengikat guna tercapainya kebutuhan-kebutuhan sosial dasar. (Wibowo, 2011, h. 57). Sementara itu, Taneko (1993) mendefinisikan kelembagaan sebagai adanya norma-norma dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat dalam situasi tersebut. (Wibowo, 2011, h. 57). Definisi yang tidak jauh berbeda diungkapkan oleh Persons (1990). Kelembagaan didefinisikan sebagai sistem norma yang mengatur hubungan antarindividu dan mendefinisikan hubungan yang seharusnya terjadi antarindividu tersebut. (Scoot, 1995, h. 12).

Berdasarkan beberapa definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kelembagaan adalah suatu perangkat nilai atau norma yang mengatur hubungan antaranggota suatu organisasi dan pembentukan kelembagaan terkait sangat erat dengan tujuan-tujuan yang ingin dicapai. Atau dengan kata lain, pemilihan bentuk kelembagaan akan menentukan pencapaian tujuan atau fungsi suatu organisasi atau instansi.

Teori tentang kelembagaan, dasar pikirannya adalah terbentuknya organisasi oleh karena tekanan lingkungan institusional yang menyebabkan terjadinya institusionalisasi. Eksistensi organisasi terjadi pada cakupan organisasional yang luas di mana setiap organisasi saling mempengaruhi bentuk organisasi lainnya lewat proses adopsi atau institusionalisasi (pelembagaan). Di Maggio dan Powell (1983) dalam Donaldson (1995), menyebutnya sebagai proses imitasi atau adopsi *mimetic* sebuah organisasi terhadap elemen organisasi lainnya.

Teori kelembagaan dalam administrasi publik berkaitan dengan organisasi dan manajemen institusi publik, mencakup hubungan antara struktur organisasi, peraturan terkait serta norma-norma, dan proses organisasi, perilaku, hasil, dan akuntabilitas lembaga publik.

Hall and Taylor (1996), membedakan tiga tradisi pada paham kelembagaan:

1. Teori pilihan rasional (*rational choice theory*). Menurut Coleman (1990) bahwa *rational choice theory* ini menekankan pada tindakan perseorangan mengarah kepada sesuatu tujuan dan tujuan itu (dan juga tindakan) ditentukan oleh nilai atau pilihan (preferensi). (Ritzer, 2008, h. 394). Berdasarkan teori ini maka pertimbangan-

pertimbangan rasional untuk mencapai tujuan suatu organisasilah yang mendasari penentuan pilihan bentuk kelembagaan organisasi.

2. Paham kelembagaan historis (*historical institutionalism*).

Paham ini dibangun sebagai respon terhadap teori kelompok politik dan teori fungsionalisasi struktural yang mengemuka dalam ilmu pengetahuan politik pada tahun 1960 dan 1970-an. Dari teori kelompok, paham kelembagaan historis menerima anggapan bahwa konflik antarkelompok yang bertentangan atas sumber daya yang terbatas adalah inti dari politik.

Dari teori fungsionalisasi struktural, para praktisi kelembagaan historis terpengaruh dengan pandangan bahwa pemerintahan sebagai sebuah kesatuan sistem dari bagian-bagian yang saling berinteraksi. Mereka menerima anggapan ini namun menentang kecenderungan yang memandang sifat-sifat sosial, psikologi, dan budaya individu sebagai parameter yang paling menentukan keberlangsungan suatu sistem/institusi. Sebaliknya para praktisi paham kelembagaan historis berpendapat bahwa kelembagaan organisasi sebagai faktor utama yang membentuk sifat kolektif individu dan menghasilkan *outcome* yang khas.

3. Paham kelembagaan sosial (*sociological institutionalism*).

Menurut paham ini, pemilihan bentuk kelembagaan dan prosedur yang digunakan oleh organisasi tersebut tidak hanya berdasarkan pertimbangan efisiensi sebagaimana teori pilihan rasional. Sebaliknya mereka berpendapat bahwa pemilihan bentuk kelembagaan dan prosedur yang digunakan dapat dilihat sebagai praktik kultural yang khas, sama dengan mitos dan perayaan yang dirancang oleh kelompok masyarakat dan diasimilasikan ke dalam organisasi.

Dengan demikian lembaga didefinisikan oleh penganut paham ini sebagai sesuatu yang sangat luas, tidak hanya mencakup peraturan, prosedur, dan norma formal, tetapi juga mencakup sistem simbol, standar moral, dan pandangan kognitif yang mengarahkan perilaku individu. Definisi yang demikian meruntuhkan pembagian konsep antara pelembagaan dan kebudayaan. Sehingga antara satu dengan yang lain saling membayangi.

Sampai dengan saat ini, belum ada penelitian yang secara khusus dilakukan untuk menganalisis kelembagaan administrasi pabean di dunia. Secara umum, Kutsal Yesilkagit dan Jorgen G. Christenses dalam penelitian yang berjudul "*Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations*", (*Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 20, Issue 1, 2010*) menyimpulkan bahwa desain kelembagaan instansi yang memiliki fungsi regulator lebih dipengaruhi oleh sejarah dan budayanya sedangkan

faktor politis hampir tidak memiliki peranan dalam pembentukan kelembagaan pada rezim parlementer.

Sementara itu, E.R. Alexander dalam kajiannya yang berjudul *"Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design"* (SAGE Journals Volume 4, Issue 3, 2005) mengidentifikasi hubungan antara institusi dan agen (anggota institusi) yaitu sebagai media dan alat dalam desain kelembagaan.

Penelitian Tio Andiko, Siti Ragil Handayani, dan Yuniadi Mayowan yang berjudul "Kajian atas Otonomi Kelembagaan Direktorat Jenderal Pajak (Studi Kasus Atas Wacana Pemisahan Wewenang Antara Direktorat Jenderal Pajak dengan Kementerian Keuangan)", menyimpulkan bahwa DJP perlu dijadikan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang berada langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Keuangan. Kesimpulan diperoleh melalui penelitian terhadap pengendalian internal Kementerian Keuangan dilihat dari sistem organisasi, sistem wewenang, dan prosedur pencatatan, pelaksanaan kerja yang sehat, dan karyawan dengan kualitas yang sesuai dengan tanggung jawab; dan restrukturisasi DJP dilihat dari aspek desain dari posisi, desain suprastruktur, desain hubungan lateral, dan desain sistem pengambilan keputusan.

Sedangkan penelitian ini berupaya untuk mengkaji hubungan antara fungsi dan kinerja lembaga dengan bentuk kelembagaannya. Fungsi didefinisikan sebagai kerja yang dapat dibedakan dari kerja lain (Flippo, 1990). Sedangkan kinerja menurut Anwar Prabu Mangkunegara (2000) adalah hasil kerja secara kuantitas dan kualitas yang dicapai oleh seorang pegawai dalam melaksanakan tugasnya sesuai dengan tanggung jawab yang diberikan kepadanya. Pendapat hampir sama dikemukakan oleh Barry Cushway (2002) yang lebih menekankan kinerja sebagai proses penilaian bagaimana seseorang telah bekerja dibandingkan dengan target yang telah ditetapkan. Ambar Teguh Sulistiyani (2003) merumuskan kinerja sebagai kombinasi dari kemampuan, usaha, dan kesempatan yang dapat dinilai dari hasil kerjanya. Sementara itu, John Whitmore (1997) mendefinisikan kinerja sebagai pelaksanaan fungsi-fungsi yang dituntut dari seseorang; kinerja adalah suatu perbuatan, suatu prestasi, suatu pameran unjuk keterampilan. Pendapat yang sedikit berbeda diungkapkan oleh Robert L. Mathis dan John H. Jackson (2006), yang secara sederhana mendefinisikan kinerja adalah apa yang dilakukan atau tidak dilakukan oleh karyawan. Pada akhirnya, peneliti menyimpulkan bahwa kinerja organisasi adalah kuantitas dan kualitas hasil pelaksanaan fungsi-fungsi suatu organisasi sesuai tanggung jawabnya, berdasarkan kemampuan, usaha, dan kesempatan yang dimilikinya.

3. METODE PENELITIAN

Metodologi penelitian membantu peneliti untuk memperoleh data dari berbagai sumber. Jenis data yang digunakan adalah data kuantitatif dan data kualitatif yang sepenuhnya berasal dari data sekunder.

Data sekunder diperoleh dari berbagai sumber resmi yang dapat dipercaya kebenarannya, yaitu berasal dari laporan-laporan tahunan WCO dan administrasi-administrasi pabean yang menjadi objek dalam penelitian ini. Data kuantitatif yang digunakan berupa capaian-capaian yang diraih oleh administrasi-administrasi pabean setiap tahunnya.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara melakukan metode dokumenter. Metode dokumenter adalah salah satu metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian sosial yang pada intinya adalah kegiatan penelusuran data historis. Objek data yang digunakan dalam metode dokumenter adalah dokumen resmi, sebagaimana yang telah diuraikan di atas.

Metodologi penelitian memainkan peran vital dalam upaya pencapaian tujuan penelitian (Khan, 2014). Sesuai dengan tujuan penelitian yang ingin menganalisis fenomena pemilihan bentuk kelembagaan oleh administrasi pabean di dunia, maka peneliti memilih untuk menggunakan metodologi penelitian dengan pendekatan kualitatif (*interpretivism*). Menurut Burns dan Grove (2009) penelitian kualitatif adalah suatu pendekatan sistematis dan subjektif untuk menekankan dan menjelaskan pengalaman dalam keseharian dan lebih jauh memberikan makna atas hal tersebut.

Penelitian yang dilaksanakan bersifat eksploratif dengan tujuan untuk mengkaji dan mengeksplorasi suatu fenomena yang sebelumnya belum tereksplorasi dan termaknai. Penelitian dimaksudkan untuk mendapatkan pemahaman yang lebih baik atas permasalahan yang ada (Marshall and Rossman, 2016). Penelitian eksploratif seringkali dipakai untuk mengidentifikasi masalah yang belum terdefiniskan sebelumnya dan mencoba untuk memecahkannya dengan tujuan untuk memberikan dan mengidentifikasi arahan untuk penelitian selanjutnya (Phillips and Pugh, 2000). Seperti yang telah disebutkan di atas, penelitian ini dilaksanakan untuk mengeksplorasi macam-macam bentuk kelembagaan administrasi pabean yang digunakan berbagai negara dan memberi makna pada hubungan antara bentuk kelembagaan yang digunakan, fungsi utama dari administrasi pabean tersebut, dan capaian kerjanya.

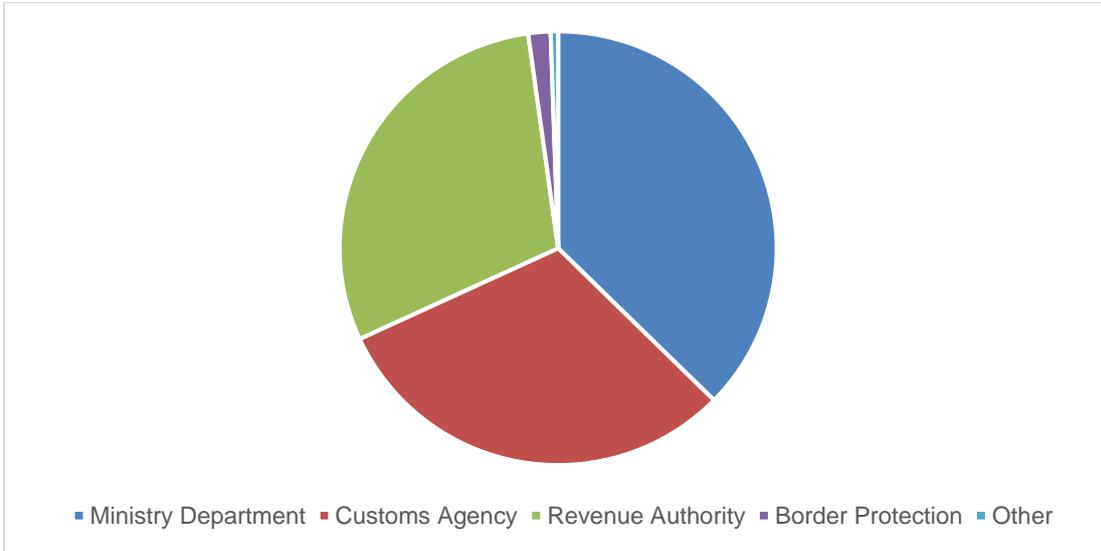
4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Diskursus tentang peran utama administrasi pabean antara *revenue collector*, *trade facilitator*, *industrial assistance*, dan *community protector* dialami oleh administrasi pabean di banyak negara. Perbedaan titik berat suatu negara dalam memandang peran kepabeanan di negara tersebut, mempengaruhi bentuk kelembagaan administrasi pabean yang dipilih.

Berdasarkan data pada *WCO Annual Report 2016-2017*, kebanyakan administrasi pabean di dunia mengambil bentuk sebagai *ministry department* yaitu sebanyak 68 administrasi pabean atau sekira 37,4% dari total 182 administrasi pabean yang menjadi anggota WCO. Bentuk lain yang juga banyak dipilih

adalah *customs agency* dan *revenue authority*, masing-masing sebanyak 56 dan 54 administrasi pabean secara berurutan atau sekitar 30,8% dan 29,7%. Tiga administrasi pabean atau 1,6%, yaitu Australia,

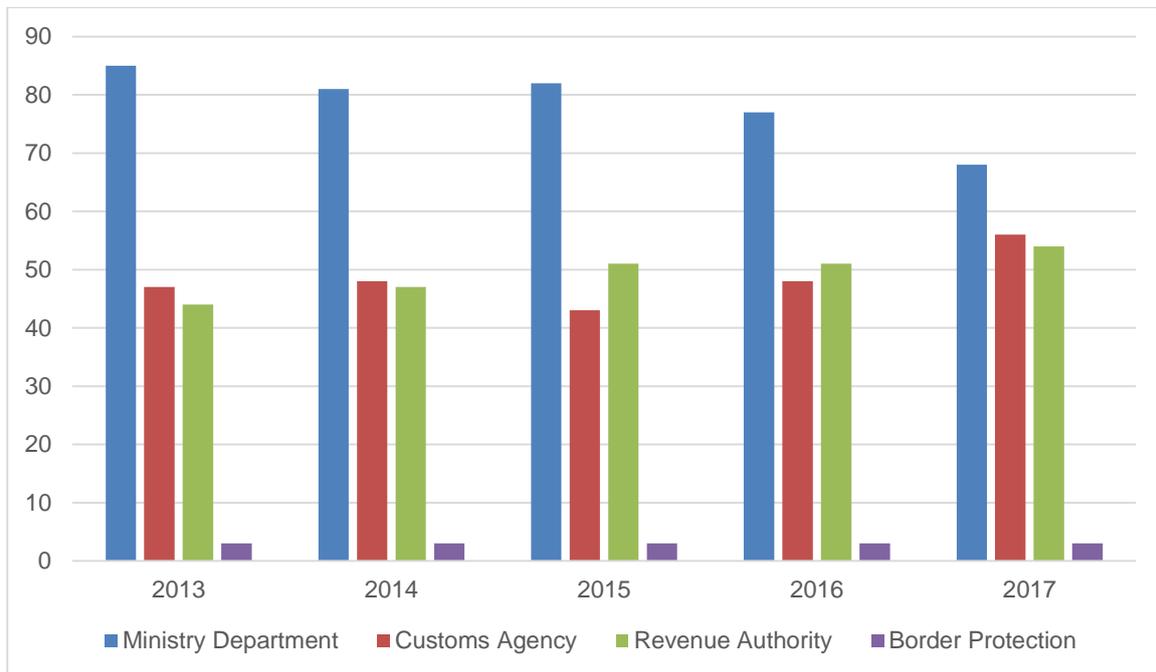
Canada, dan US memilih bentuk sebagai *border protection*. Sementara Nicaragua memiliki bentuk selain empat bentuk yang telah disebutkan di atas. Hal ini digambarkan dalam grafik di bawah ini.



Gambar 4.
 Bentuk Institusi Kepabeanan Dunia, 2017
 (Sumber: WCO Annual Report 2016-2017, data diolah)

Namun demikian, bentuk kelembagaan ini senantiasa mengalami perubahan dari tahun ke tahun. Grafik dibawah ini menggambarkan perubahan jumlah

masing-masing bentuk kelembagaan dalam jangka waktu lima tahun terakhir.



Gambar 5.
 Bentuk Institusi Kepabeanan, 2013-2017
 (Sumber: WCO Annual Report 2012-2013 s.d. 2016-2017, data diolah)

Pada grafik di atas terlihat bahwa walaupun bentuk kelembagaan *ministry department* merupakan bentuk kelembagaan yang paling banyak diadopsi oleh administrasi pabean, namun jumlahnya semakin menurun dari tahun ke tahun. Pada tahun 2013, jumlah

administrasi pabean yang mengadopsi bentuk ini sejumlah 85 administrasi dan terus menurun sampai menjadi 68 administrasi pada tahun 2017. Pada sisi yang lain, jumlah administrasi pabean yang mengadopsi bentuk sebagai *revenue authority* terus

mengalami peningkatan, dari 44 administrasi pada 2013, selanjutnya meningkat menjadi 47, 51, 51, dan 54 masing-masing pada tahun 2014, 2015, 2016, dan 2017. Bentuk kelembagaan *customs agency* mengalami fluktuasi dalam jumlah pada periode 2013 sampai dengan 2017 dengan kecenderungan meningkat. Pada 2013 terdapat 47 administrasi yang berbentuk *customs agency*, kemudian naik menjadi 48 pada 2014 namun turun menjadi 43 pada 2015. Jumlahnya kembali menjadi 48 pada 2016 dan pada tahun 2017 melonjak menjadi 56 administrasi. Australia, Canada, dan US

menjadi negara yang mempertahankan bentuk *border protection* dalam lima tahun terakhir. Tabel yang memuat data mengenai daftar negara anggota WCO dan bentuk kelembagaannya selama periode 2013 sampai dengan 2017 yang disertai data kontribusi administrasi pabean terhadap penerimaan negara disajikan pada Lampiran kajian ini.

Sementara itu 33 negara di bawah ini melakukan perubahan bentuk kelembagaannya dalam periode lima tahun terakhir.

Tabel 1.
Profil Anggota WCO yang Merubah Bentuk Kelembagaan
Administrasi Pabeannya, 2013-2017

No	Negara	2017		2016		2015		2014		2013	
		Tipe (1)	Rev (2 (%Tax))	Tipe	Rev (%Tax)						
1	Albania	MD	n.a	MD	n.a	MD	64.9	CA	64.3	CA	n.a
2	Angola	RA	3.5	RA	n.a	RA	43.8	CA	68.5	CA	81.3
3	Bahamas	CA	n.a	MD	n.a	MD	n.a	MD	n.a	MD	56.8
4	Cape Verde	RA	45.5	MD	n.a	RA	53.6	RA	33.0	MD	45.8
5	China	CA	21.3	MD	21.8	MD	26.8	CA	27.7	CA	31.3
6	Colombia	RA	15.4	MD	n.a	MD	15.8	MD	n.a	MD	17.2
7	Curacao	CA	n.a	CA	n.a	MD	n.a	MD	n.a	CA	n.a
8	DR of Congo	CA	n.a	CA	58.5	CA	75.9	MD	68.9	CA	42.1
9	France	CA	24.4	CA	18.6	MD	17.9	MD	n.a	MD	18.8
10	Germany	CA	8.7	CA	21.4	MD	21.7	MD	20.9	MD	41.3
11	Greece	CA	27.3	MD	26.6	MD	26.5	MD	27.2	MD	29.7
12	Guinea Bissau	CA	50.4	MD	n.a	MD	n.a	MD	70.3	MD	47.5
13	Iraq	CA	n.a	CA	n.a	MD	16.2	MD	12.0	MD	17.3
14	Kazakhstan	RA	23.5	MD	25.6	CA	51.4	CA	n.a	CA	38.3
15	Korea (Rep. Of)	CA	21.8	CA	27.5	CA	40.6	CA	32.4	MD	32.5
16	Liberia	RA	n.a	RA	n.a	RA	39.0	MD	25.1	MD	43.0
17	Luxembourg	CA	11.2	MD	11.4	MD	13.2	MD	13.5	MD	15.2
18	Moldova	CA	73.4	CA	60.4	MD	63.5	MD	72.6	MD	66.0
19	Mongolia	CA	25.5	RA	28.4	CA	30.1	CA	31.1	CA	28.7
20	Nicaragua	O	n.a	O	n.a	O	32.6	CA	34.3	CA	34.1
21	PNG	CA	n.a	RA	n.a	RA	n.a	RA	n.a	RA	n.a
22	Philippines	CA	20	CA	20.0	CA	21.5	CA	19.9	MD	n.a
23	Poland	RA	26.3	MD	27.6	MD	30.7	MD	31.0	MD	32.7
24	Qatar	CA	n.a	CA	n.a	CA	n.a	CA	n.a	MD	n.a
25	Romania	RA	8.6	RA	n.a	RA	4.7	RA	4.3	CA	5.1
26	Samoa	RA	53.7	MD	80.3	MD	n.a	MD	49.2	MD	67.4
27	Saudi Arabia	MD	n.a	CA	n.a	MD	n.a	MD	n.a	MD	n.a
28	Senegal	CA	32.8	MD	30.4	MD	n.a	MD	36.1	MD	34.2
29	Slovenia	RA	26.7	RA	29.2	RA	29.0	CA	31.9	CA	31.7
30	Sudan	CA	n.a	CA	n.a	MD	78.0	CA	70.3	CA	70.7
31	Togo	RA	55.2	RA	59.8	RA	56.7	RA	57.7	MD	51.9
32	Ukraine	RA	n.a	RA	n.a	RA	n.a	MD	17.3	MD	n.a
33	Uruguay	CA	25.4	CA	29.5	CA	28.5	CA	29.4	MD	n.a

(1: Tipe kelembagaan kepabeanan yang diadopsi. MD (*ministry department*); CA (*customs agency*); RA (*revenue authority*); BP (*border protection*)

(2: Proporsi penerimaan perpajakan yang dikumpulkan oleh administrasi pabean terhadap total penerimaan perpajakan

Sumber: WCO Annual Report 2012-2013 s.d 2016-2017, data diolah

Berdasarkan data pada Tabel 1, dalam lima tahun terakhir terdapat 13 administrasi pabean yang merubah bentuk kelembagaannya dari *ministry department* menjadi *customs agency* dan 6 administrasi pabean yang berubah dari *ministry department* menjadi *revenue authority*. Tipe perubahan ini menjadi yang terbanyak dibandingkan dengan perubahan lainnya. Satu-satunya administrasi pabean yang berubah dari *customs agency* menjadi *ministry department* adalah Albania. Yang menarik adalah terdapat 8 administrasi pabean yang merubah bentuk kelembagaannya lebih dari sekali dalam lima tahun. Cape Verde merupakan negara yang paling sering berubah, dengan tiga kali melakukan perubahan. Pada tahun 2013 Cape Verde mengadopsi bentuk *ministry department*, lalu berubah menjadi *revenue authority* pada 2014, kemudian kembali menjadi *ministry department* pada 2016 dan terakhir berubah kembali menjadi *revenue authority* pada 2017.

Germany, yang dianggap sebagai pemimpin European Union juga melakukan perubahan kelembagaan administrasi pabeannya terhitung mulai tanggal 1 Januari 2016. Sebelumnya kegiatan terkait kepabeanaan diadministrasikan oleh *Directorate General of Customs, Excise Duties, and Spirits Monopoly* di bawah Kementerian Keuangan. Namun beberapa fungsi berada di bawah otoritas lain seperti *Customs Criminological Office* yang berada di bawah otoritas sistem keamanan federal dan *The Training and Knowledge Centre* yang berperan sebagai *Federal University of Applied Administrative Sciences' Departmental Branch of Financial Administration*. Dengan perubahan kelembagaan menjadi *customs agency* dengan nama *Central Customs Authority (CCA)*, maka kedua fungsi tersebut menjadi bagian dari CCA, sebagai direktorat tersendiri. (Sumber: www.bundesfinanzministerium.de)

Republic of Korea atau South Korea juga melakukan perubahan bentuk kelembagaannya dari *ministry department* menjadi *customs agency*. Korea Customs Service (KCS) dibentuk pada 2014 sebagai suatu badan pemerintah yang bertanggung jawab melalui Ministry of Strategy and Finance dan sejak saat itu menjadi wakil South Korea dalam WCO. Selain KCS, MOSF juga mengkoordinasikan badan-badan lainnya seperti National Tax Service, Public Procurement Service, dan Statistics Korea. KCS bertanggung jawab untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terkait kepabeanaan, sementara penyusunan kebijakan kepabeanaan dan tarif menjadi tanggung jawab Tax and Customs Office di bawah Ministry of Strategy and Finance. Selain mengurus kegiatan pengawasan dan penegakan hukum, serta pemberian fasilitasi perdagangan, KCS juga membawahi Customs Border Control Training Center, Customs Valuation and Classification Institute, dan Central Customs Laboratory and Scientific Service. (sumber: www.customs.go.kr)

Selanjutnya akan dibahas mengenai profil DJBC sebagai administrasi pabean di Indonesia dan

administrasi pabean lain yang mewakili keempat bentuk kelembagaan yang ada.

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai di Republik Indonesia

Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) adalah instansi pemerintah yang menjalankan fungsi dan peran sebagai administrasi pabean di Indonesia. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014, ditetapkan bahwa DJBC adalah salah satu unit eselon I di bawah Kementerian Keuangan. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 234/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan, DJBC memiliki tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan, dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanaan dan cukai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sejak awal kemerdekaan, administrasi pabean Indonesia ini selalu menjadi bagian dari Kementerian Keuangan. Pertama kali secara resmi dibentuk pada 1 Oktober 1945, administrasi pabean Indonesia ini bernama Pejabatan Bea dan Cukai, yang kemudian pada tahun 1948 berubah nama menjadi Jawatan Bea dan Cukai sampai tahun 1965. Sejak 1965 sampai dengan sekarang, nama resmi administrasi pabean Indonesia adalah Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, yang dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal.

Dalam melaksanakan tugasnya, DJBC menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan, dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanaan dan cukai;
- b. Pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan, dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanaan dan cukai;
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan, dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanaan dan cukai;
- d. Pemberian bimbingan teknis dan supervisi di di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan, dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanaan dan cukai;
- e. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan, dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanaan dan cukai;
- f. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal Bea dan Cukai; dan
- g. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Menteri Keuangan.

Sesuai dengan Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor KEP - 105/BC/2014 tentang Visi, Misi, dan Fungsi Utama Direktorat Jenderal Bea dan Cukai, DJBC memiliki 3 misi yaitu:

- a. Kami memfasilitasi perdagangan dan industri.
- b. Kami menjaga perbatasan dan melindungi masyarakat Indonesia dari penyelundupan dan perdagangan ilegal.
- c. Kami optimalkan penerimaan negara di sektor kepabeanan dan cukai.

Terkait 3 (tiga) misi tersebut, DJBC memiliki langkah-langkah untuk mewujudkannya melalui pelaksanaan tugas dan tanggung jawab yang merupakan fungsi utama dari DJBC, antara lain:

- a. Meningkatkan pertumbuhan industri dalam negeri melalui pemberian fasilitas di bidang kepabeanan dan cukai yang tepat sasaran.
- b. Mewujudkan iklim usaha dan investasi yang kondusif dengan memperlancar logistik impor dan ekspor melalui penyederhanaan prosedur kepabeanan dan cukai serta penerapan sistem manajemen risiko yang andal.
- c. Melindungi masyarakat, industri dalam negeri, dan kepentingan nasional melalui pengawasan dan/atau pencegahan masuknya barang impor dan keluarnya barang ekspor yang berdampak negatif dan berbahaya yang dilarang dan/atau dibatasi oleh regulasi.
- d. Melakukan pengawasan kegiatan impor, ekspor, dan kegiatan di bidang kepabeanan dan cukai lainnya secara efektif dan efisien melalui penerapan manajemen risiko yang andal, intelijen, dan penyidikan yang kuat, serta penindakan yang tegas, dan audit kepabeanan dan cukai yang tepat.

- e. Membatasi, mengawasi, dan/atau mengendalikan produksi, peredaran, dan konsumsi barang tertentu yang mempunyai sifat dan karakteristik dapat membahayakan kesehatan, lingkungan, ketertiban, dan keamanan masyarakat melalui instrumen cukai yang memperhatikan aspek keadilan dan keseimbangan.
- f. Mengoptimalkan penerimaan negara dalam bentuk bea masuk, bea keluar, dan cukai guna menunjang pembangunan nasional.

Penempatan fungsi utama optimalisasi penerimaan negara pada urutan terakhir (huruf e dan f di atas) menunjukkan adanya pergeseran fungsi utama dari DJBC. Di masa yang lalu, fungsi sebagai pengumpul penerimaan negara (*revenue collector*) sempat menjadi yang utama. Namun, perkembangan situasi dunia, yang dicirikan dengan liberalisasi dan globalisasi yang semakin meluas, berakibat pada semakin menurunnya tarif bea masuk impor barang (sebagai salah satu komponen utama dalam perhitungan bea masuk). Dengan demikian, penerimaan dari bea masuk tidak dapat lagi diandalkan sebagai sumber penerimaan negara yang utama. Penerimaan utama DJBC saat ini lebih banyak bergantung pada penerimaan cukai. Upaya ekstensifikasi objek cukai, sebagai pajak atas konsumsi barang, terus dikaji kemungkinannya. Beberapa barang seperti kemasan plastik, minuman bersoda, ban kendaraan bermotor, bensin, dan sebagainya berpotensi untuk juga dikenakan cukai.

Walaupun fungsi sebagai pengumpul penerimaan negara ditempatkan pada urutan terakhir, namun jumlah penerimaan yang berhasil dikumpulkan oleh DJBC secara umum mengalami tren peningkatan. Tabel 2 merinci penerimaan negara yang dikumpulkan oleh DJBC.

Tabel 2.

Realisasi Penerimaan DJBC, 2012-2017 (dalam Triliun)

Penerimaan	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bea Masuk	28,2	31,5	32,9	31,48	32,22	34,96
Cukai	95,0	108,4	118,1	144,67	143,51	153,27
Bea Keluar	21,2	15,8	11,3	3,69	2,99	4,05
Total K&C	144,5	155,8	162,3	179,84	178,72	192,28
PDRI *)	166,7	176,1	192,3	174,39	165,05	195,99
Total K&C + PDRI	311,2	331,9	354,6	354,23	343,77	388,27
Proporsi terhadap total penerimaan perpajakan	31,74%	30,81%	30,92%	28,56%	22,33%	25,96%

*) Pajak dalam rangka impor, tidak termasuk Pajak Pertambahan Nilai Hasil Tembakau

Sumber: Laporan Kinerja DJBC 2012-2017

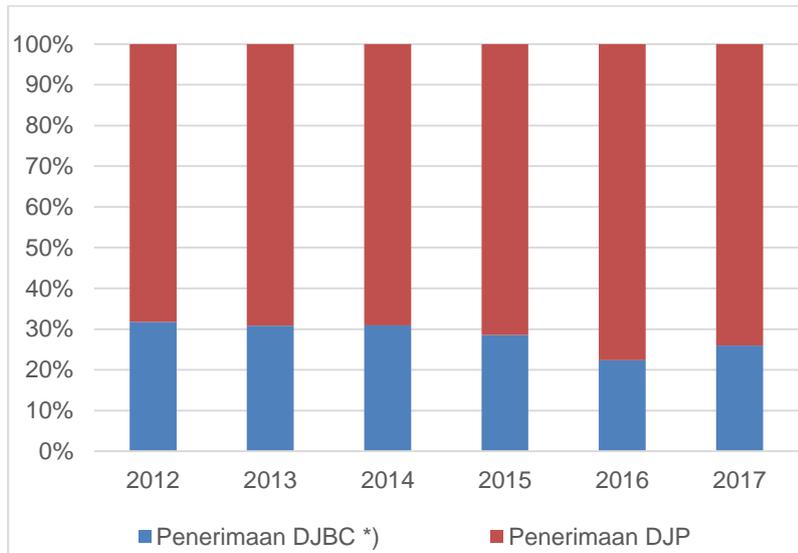
Sepanjang 2012 sampai dengan 2017, penerimaan yang dikumpulkan oleh DJBC terus mengalami peningkatan, kecuali pada tahun 2016 yang sedikit mengalami penurunan dari 179,84 triliun rupiah pada 2015 menjadi 178,72 triliun rupiah, diakibatkan oleh gagalnya penerapan cukai plastik. Total penerimaan yang dikumpulkan oleh DJBC pada tahun 2012 adalah 144,5 triliun rupiah, kemudian meningkat menjadi 155,8 triliun rupiah pada 2013, dan terakhir 192,28 triliun rupiah pada 2017 yang baru lalu. Selain penerimaan terkait kepabeanan dan cukai yang

meliputi bea masuk, bea keluar, dan cukai, DJBC juga memungut pajak dalam rangka impor (PDRI) dan PPN atas barang hasil tembakau. Penerimaan dari PDRI mengalami turun naik, dengan puncak pencapaiannya pada 2014 sebesar 192,3 triliun rupiah dan 2017 yang mencapai 195,99 triliun rupiah.

Meskipun secara nominal, penerimaan yang dikumpulkan oleh DJBC mengalami tren kenaikan, namun secara proporsinya terhadap penerimaan perpajakan trennya terus menurun. Pada tahun 2012, proporsi penerimaan yang dikumpulkan oleh DJBC

mencapai 31,74%, kemudian turun menjadi 30,81% pada 2013, 30,92% pada 2014, dan terakhir menjadi

hanya 25,96% pada 2017. Gambar di bawah ini menggambarkan tren penurunan tersebut.



*) Penerimaan DJBC meliputi Bea Masuk, Bea Keluar, Cukai, dan Pajak dalam rangka Impor (PPN Impor, PPnBM Impor, dan PPh Pasal 22 Impor)

Gambar 6.
 Proporsi Penerimaan DJBC terhadap Penerimaan Perpajakan, 2012-2017
 (Sumber: Kementerian Keuangan, data diolah)

Dalam rangka untuk meningkatkan pertumbuhan industri dalam negeri, DJBC memberikan beragam fasilitas kepada dunia industri. Salah satu fasilitas yang terkini adalah pembentukan Pusat Logistik Berikat (PLB). PLB diharapkan dapat menjadi tempat penimbunan barang-barang impor yang diperlukan untuk industri dan juga menjadi tempat penimbunan barang-barang ekspor, dengan diberikan penundaan pembayaran pengutan impor serta penundaan pemenuhan ketentuan pembatasan impor. Pada prinsipnya, apapun yang bisa dilakukan di luar negeri akan bisa dialihkan tempatnya dengan adanya PLB. Keberadaan PLB diharapkan dapat menurunkan biaya logistik nasional, menurunkan *dwelling time* di pelabuhan, menarik investasi untuk pertumbuhan

ekonomi nasional, serta akan menjadi *Hub* Logistik Asia Pasifik.

Dalam rangka untuk memperlancar sistem logistik impor sesuai fungsinya sebagai *trade facilitator*, DJBC berusaha untuk terus menurunkan waktu tunggu barang (*dwelling time*) yang berkaitan dengan proses kepabeanan (*customs clearance time*). Data Laporan Kinerja DJBC Tahun 2016 menunjukkan bahwa *customs clearance time* di empat pelabuhan utama di Indonesia terus menurun. Rata-rata *customs clearance time* yang semula 1,41 hari di tahun 2014, turun menjadi 1,2 hari di 2015 dan terakhir menjadi 0,81 hari di 2016. Rinciannya pada masing-masing pelabuhan utama tercantum pada tabel berikut ini.

Tabel 3.
Customs Clearance Time di 4 Pelabuhan Utama, 2014-2016

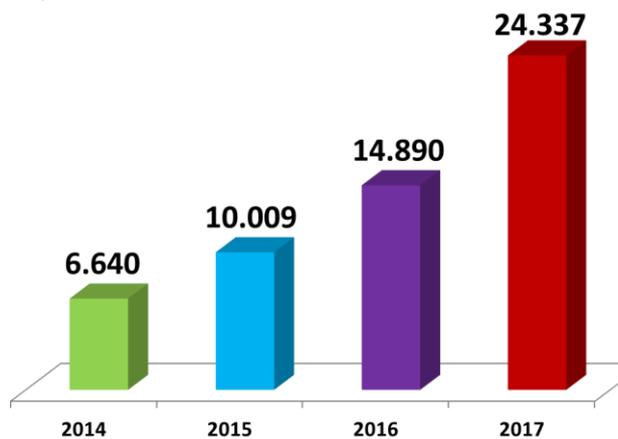
Pelabuhan	2014	2015	2016
Tg. Priok	1,24 hari	0,98 hari	0,78 hari
Belawan	1,38 hari	1,26 hari	0,79 hari
Tg. Emas	2,05 hari	1,75 hari	1,51 hari
Tg. Perak	0,97 hari	0,81 hari	0,61 hari
Rata-rata	1,41 hari	1,20 hari	0,81 hari

Sumber: Laporan Kinerja DJBC 2016

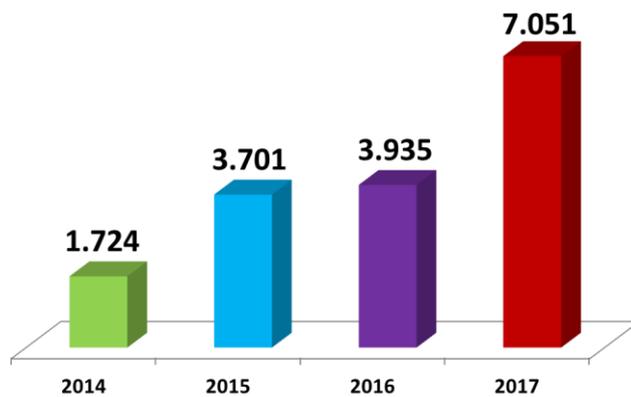
Sebagai *community protector*, jumlah penindakan yang dilakukan oleh DJBC sejak tahun 2014 sampai dengan 2017 juga terus mengalami peningkatan. Pada 2014, DJBC melakukan 6.640 kali penindakan, kemudian terus meningkat menjadi 10.009 kali di 2015, 14.890 kali di 2016, dan 24.337 kali di 2017.

Nominal nilai barang hasil penindakan juga terus mengalami peningkatan. DJBC menindak barang dengan nominal 1.724 miliar rupiah pada 2014, nilainya kemudian meningkat lebih dari dua kali lipat menjadi 3.701 miliar rupiah pada 2015, dan 3.935 miliar rupiah pada 2016. Pada 2017, nilainya kembali

meningkat hampir dua kali lipat menjadi 7.051 miliar rupiah. Gambar di bawah ini menunjukkan peningkatan tersebut.



Gambar 7.
Jumlah Penindakan oleh DJBC, 2014-2017
(Sumber: Laporan Kinerja DJBC 2017)



Gambar 8.
Nilai Barang Hasil Penindakan
(dalam miliar rupiah)
(Sumber: Laporan Kinerja DJBC 2017)

Dengan adanya perubahan paradigma *revenue collector* menjadi *community protector* dan *trade facilitator*, maka sebagai institusi global, DJBC harus mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat umum yang bercirikan *save time, save cost, safety*, dan *simple*. Semua ciri tersebut harus menjadi bagian yang integral dari sistem dan prosedur kepabeanan.

General Administration of Customs di People's Republic of China

People's Republic of China (PRC) adalah negara terluas di dunia yang seluruh wilayahnya berada di benua Asia. PRC memiliki perbatasan darat dengan Mongolia, Russia, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, India, Nepal, Bhutan, Bangladesh, Myanmar, Lao PDR, dan DPR Korea (North Korea). Selain itu, PRC berbatasan laut dengan Jepang, DPR Korea (North Korea), Republic of Korea (South Korea), Russia, Taiwan, dan negara-negara di Asia Tenggara (lihat Gambar 10).

Pemerintahan PRC adalah pemerintahan sentralistik-komunis, di mana pemerintahan dijalankan oleh suatu lembaga yang disebut sebagai *The State Council (TSC)*. TSC terdiri dari seorang Perdana Menteri, Wakil Perdana Menteri, *State Councillors*, para Menteri yang memimpin kementerian dan komisi, auditor jenderal, dan sekretaris jenderal.

General Administration of Customs (GAC), bersama-sama dengan *State Administration of Taxation, State Administration for Industry and Commerce*, dan lain-lain, adalah organisasi-organisasi yang langsung berada dibawah TSC. Berbeda dengan Kementerian Keuangan yang merupakan salah satu kementerian dan komisi yang berada di bawah TSC.

GAC bertanggung jawab atas seluruh kedatangan dan keberangkatan ke dan dari daerah pabean PRC. GAC memiliki tugas utama berupa pengawasan kepabeanan (*customs control*), pengumpul penerimaan (*revenue collection*), memerangi penyelundupan (*fighting smuggling*), dan mengkompilasi statistik perdagangan luar negeri (*foreign trade statistics compilation*). Selain itu, GAC bertanggung jawab pula atas pengawasan dan manajemen operasi di kawasan berikat, manajemen pelabuhan/ bandara, pengawasan berbasis audit, dan perlindungan hak atas kekayaan intelektual.

Sementara itu, pemungutan pajak atas konsumsi domestik dan pajak pembelian daun tembakau menjadi tanggung jawab *State Administration of Taxation*. Sedangkan pemungutan pajak konsumsi atas barang ekspor dan impor dilakukan bersamaan dengan pemungutan bea masuk dan PPN oleh GAC. Dengan demikian terdapat pemisahan tanggung jawab yang jelas antara instansi kepabeanan dan perpajakan, di mana seluruh pungutan yang diberlakukan atas impor dan ekspor menjadi tanggung jawab dan diakui sebagai penerimaan GAC.

Pajak konsumsi diberlakukan atas barang-barang sebagai berikut:

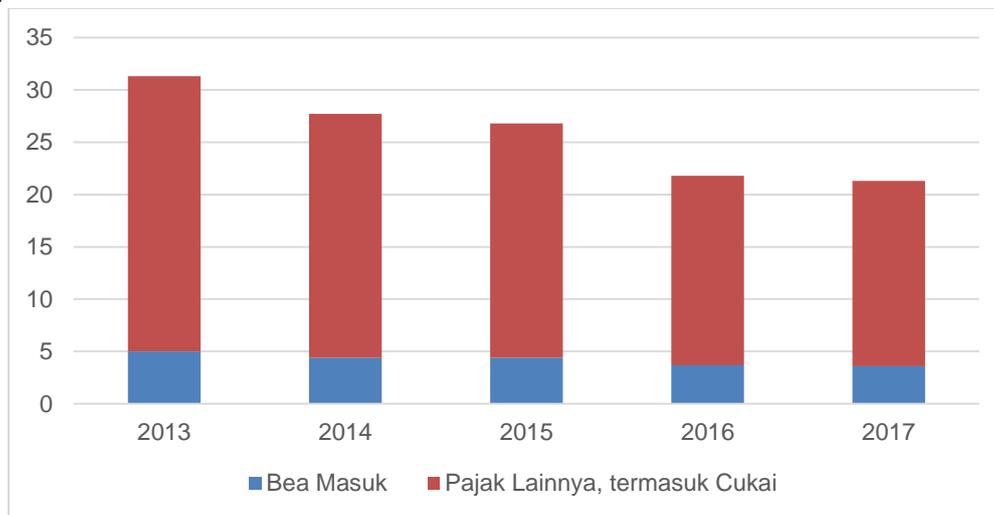
- Tembakau, meliputi rokok, cerutu, dan tembakau iris;
- Alkohol dan minuman beralkohol;
- Kosmetik;
- Produk perawatan kulit dan rambut;
- Perhiasan dan batu mulia;
- Kembang api;
- Bensin;
- Minyak diesel;
- Ban kendaraan bermotor;
- Sepeda motor; dan
- Mobil.

Bersama-sama dengan MOF, GAC ikut menyusun peraturan pelaksanaan di bidang kepabeanan. Sedangkan lembaga yang bertanggung jawab untuk menyusun undang-undang adalah *National People's Congress*.

Berdasarkan data yang dicantumkan pada *WCO Annual Report*, China melakukan perubahan bentuk kelembagaan administrasi kepabeanannya pada tahun 2015 dan 2017. Sebelum 2015 administrasi pabean China berbentuk *customs agency*, kemudian pada

2015-2016 berubah menjadi *ministry department*, dan kemudian kembali menjadi *customs agency* pada 2017. Namun demikian dalam laporan yang sama diketahui nama administrasi pabean China tidak berubah dalam rentang waktu tersebut, yaitu *General Administration of China Customs*.

Penerimaan perpajakan yang dikumpulkan oleh GAC dalam periode 2013 sampai dengan 2017 terus mengalami penurunan, sebagaimana tergambar pada Gambar 9 di bawah ini.



Gambar 9.
Kontribusi GAC terhadap Penerimaan Perpajakan, 2013 s.d. 2017
(dalam persentase terhadap total penerimaan perpajakan)
(Sumber: WCO Annual Report 2013-2017)

Gambar 9 menggambarkan bahwa proporsi penerimaan perpajakan yang dikumpulkan oleh GAC mengalami penurunan. Pada tahun 2013, GAC menyumbang 31,3% dari total penerimaan perpajakan, namun jumlah ini terus menurun hingga akhirnya pada tahun 2017 proporsi penerimaan perpajakan yang disetor oleh GAC tinggal 21,3% dari total penerimaan perpajakan. Hal yang sama terjadi dengan penerimaan dari bea masuk. Pada tahun 2013, proporsi penerimaan bea masuk terhadap total penerimaan perpajakan adalah 5,0%, namun pada tahun 2017, proporsinya menyusut menjadi hanya 3,6%. Seperti halnya di negara lain yang telah membuka pasarnya ke perdagangan bebas barang, penurunan penerimaan bea masuk di China juga disebabkan oleh semakin rendahnya tarif bea masuk rata-rata barang impor sebagai akibat dari terjadinya kesepakatan perdagangan bebas (*free trade agreement/FTA*).

Pemerintah China menganggap FTA sebagai platform baru dalam rangka membuka diri ke dunia luar dan mempercepat reformasi dalam negeri. FTA merupakan pendekatan yang efektif untuk menyatu dengan ekonomi global dan memperkuat kerja sama ekonomi dengan negara lain. Sampai dengan awal tahun 2018, China telah memberlakukan tidak kurang dari 14 kesepakatan FTA. Mitra kerja sama FTA China sangat meluas, dari Chile dan Peru di Amerika Selatan, New Zealand dan Australia di Kepulauan Pasifik, ASEAN dan Pakistan di Asia, sampai dengan Switzerland dan Iceland di Eropa. Selain itu, China juga sedang menegosiasikan 8 kesepakatan FTA dengan negara mitra baru dan mempertimbangkan untuk

membuka pembicaraan dengan 11 negara lainnya. (sumber: China FTA Network, fta.mofcom.gov.cn)

Dari sisi yang lain, pengembangan jaringan *national single window* di China telah dimulai pada tahun 2015, dengan bergabungnya 13 instansi pemerintah di China. Setahun setelahnya jumlah instansi yang bergabung bertambah menjadi 20. Pada tahun 2017, hanya terdapat 9 instansi yang tergabung dalam jaringan tersebut dan untuk pertama kalinya China menginformasikan bahwa terdapat 12 instansi pemerintahan yang memiliki kewenangan menerbitkan izin impor di negara tersebut.

Her Majesty Revenues and Customs di United Kingdom of Britain and North Ireland

Seperti halnya Indonesia, United Kingdom (UK) adalah negara kepulauan. UK terdiri dari empat negara yaitu Inggris, Wales, Scotland, dan North Ireland. Luas wilayah UK kurang lebih seperdelapan dari luas Indonesia. Walaupun UK merupakan negara kepulauan, tetapi memiliki pula perbatasan darat dengan Ireland. Sementara di laut, UK memiliki perbatasan dengan Perancis, Belgia, Netherlands, Norway, Denmark, dan Germany.

UK berbentuk kerajaan, yang saat ini dipimpin oleh seorang ratu, sedangkan pemerintahan dijalankan oleh Perdana Menteri. Otoritas kepabeanan dipegang oleh suatu institusi yang bernama *Her Majesty Revenues and Customs (HMRC)*, yang mulai dibentuk pada 18 April 2005. Institusi ini merupakan gabungan dari dua institusi yang sebelumnya ada, yaitu *Inland Revenue* dan *HM Customs and Excise*. Penggabungan dipercaya sebagai langkah terbaik dalam rangka mencapai tujuan

perpajakan pemerintah. Kajian untuk penggabungan ini dimulai pada Juli 2003. HMRC memiliki tanggung jawab utama menyediakan uang untuk mendanai kegiatan pelayanan publik di UK dan membantu keluarga dan individu yang menjadi target memperoleh bantuan finansial.

Bersama-sama dengan HM Treasury (yang dipimpin oleh *Chancellor of Exchequer*, sama dengan institusi Kementerian Keuangan di negara lain), HMRC berbagi tugas dalam pembuatan kebijakan di bidang perpajakan dan kepabeanan. HM Treasury bertanggung jawab dalam pembuatan kebijakan strategis dan pengembangan kebijakan, sementara HMRC bertanggung jawab dalam implementasi dan penegakan peraturan/kebijakan.

HMRC memiliki misi untuk mengumpulkan penerimaan/uang dalam rangka untuk membiayai pelaksanaan layanan publik dan membantu keluarga dan individu yang membutuhkan dukungan finansial. Visi HMRC adalah untuk menjadi organisasi yang berkelas dunia.

Walaupun administrasi pabean UK bergabung dalam *revenue authority*, tetapi penerimaan bea masuk di UK sangat kecil proporsinya terhadap keseluruhan penerimaan perpajakan. Administrasi pabean memiliki fokus untuk memfasilitasi perdagangan dunia. Data penerimaan yang berhasil dihimpun oleh HMRC selama periode 2013 sampai dengan 2017 disajikan pada Tabel 4.

Tabel 4.
Data Penerimaan HMRC, 2013-2017
(dalam miliar poundsterling)

Jenis Penerimaan	Tahun				
	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Hydrocarbon oil duties</i>	26.5	26.9	27.2	27.7	28.0
<i>Alcohol duties</i>	10.2	10.4	10.7	10.7	11.3
<i>Tobacco duties</i>	9.6	9.6	9.3	9.1	8.7
<i>Customs duties</i>	3.0	2.9	3.2	2.9	3.6
<i>Air passenger duties</i>	2.8	3.0	3.2	3.0	3.1
Total-Customs related duties	52.1	52.8	53.6	53.4	54.7
Total Tax and duties	370.3	395.7	406.3	421.9	448.6
Total revenue	475.6	505.8	517.7	536.8	574.9

Sumber: *HMRC Annual Report and Account, 2013-2017*

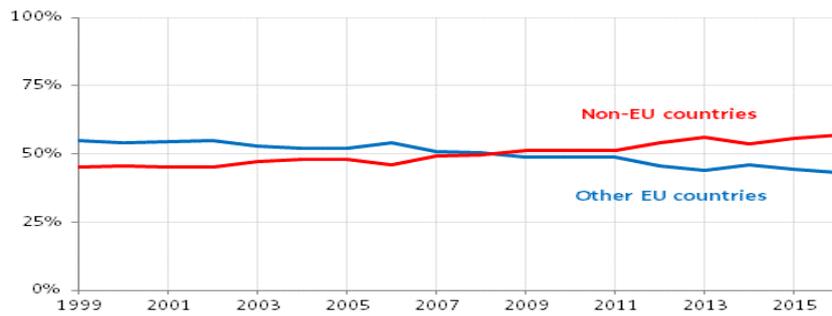
Secara total nominal, penerimaan dari sektor yang lazim dikaitkan dengan fungsi kepabeanan dan cukai dari tahun ke tahun mengalami stagnasi. HMRC mengumpulkan penerimaan terkait kepabeanan dan cukai sebesar 52,1 miliar pounds pada 2013 kemudian naik menjadi 52,8 miliar pounds pada 2014, 53,6 miliar pounds pada 2015, 53,4 miliar pounds pada 2016, dan akhirnya mencapai 54,7 miliar pounds pada 2017. Penerimaan dari bea atas bahan bakar hidrokarbon dan bea atas alkohol secara konsisten terus mengalami kenaikan, sedangkan penerimaan dari bea atas tembakau dan hasil tembakau secara konsisten terus mengalami penurunan seiring dengan semakin maraknya kampanye anti tembakau di Eropa, Amerika, Australia, dan kawasan negara maju lainnya. Bea atas ketiga produk ini dikenakan pada saat barang diproduksi atau pada saat impornya untuk barang impor atau pada saat pengeluarannya dari kawasan yang mendapat fasilitas penangguhan pengenaan bea. Sementara itu penerimaan dari bea pabean dan bea penumpang udara bergerak secara fluktuatif, masing-masing di kisaran 3 miliar pounds per tahun.

Namun demikian, apabila dihitung secara proporsional terhadap sumber penerimaan lain, maka penerimaan dari sektor terkait kepabeanan dan cukai ini mengalami tren yang terus menurun. Proporsi penerimaan terkait kepabeanan dan cukai terhadap total penerimaan perpajakan pada tahun 2013 adalah

sebesar 14,07%. Proporsi ini terus menurun pada tahun-tahun berikutnya, masing-masing 13,34% pada 2014, 13,19% pada 2015, 12,66% pada 2016, dan akhirnya hanya mencapai 12,19% pada 2017.

Tantangan terbesar administrasi pabean UK saat ini adalah terkait dengan keputusan UK keluar dari EU atau yang dikenal sebagai Brexit. Peristiwa ini akan sangat mempengaruhi administrasi pabean dan dunia perdagangan. Sistem dan prosedur dalam perdagangan antara UK dengan bekas mitranya di EU akan mengalami perubahan yang signifikan, tergantung dari apakah UK berhasil membuat kesepakatan dengan EU terkait prosedur ini. Tetapi yang dapat dipastikan, pengiriman barang dari UK ke EU yang semula tidak memerlukan dokumen perdagangan antar negara (dokumen ekspor dan impor) secara serta merta akan berubah. Belum lagi ketentuan tentang pengenaan tarif bea masuk antara kedua pihak yang belum terpikirkan sebelumnya.

Pada 2016, 43% ekspor barang dan jasa UK ditujukan ke negara-negara lain yang tergabung dalam EU, yakni senilai GBP 240 miliar dari total GBP 550 miliar. Sedangkan, 54% impor UK berasal dari EU, suatu proporsi yang besar walau telah menurun dibanding puncaknya pada 2002 yaitu sejumlah 58%. Grafik proporsi ekspor UK ke negara EU dan bukan EU tergambar pada Gambar 10.



Gambar 10.
Proporsi ekspor UK Berdasarkan Tujuan Ekspor
(Sumber: *Balance of Payment Datasets, UK Office for National Statistics*)

Japan Customs and Tariff Bureau di Jepang

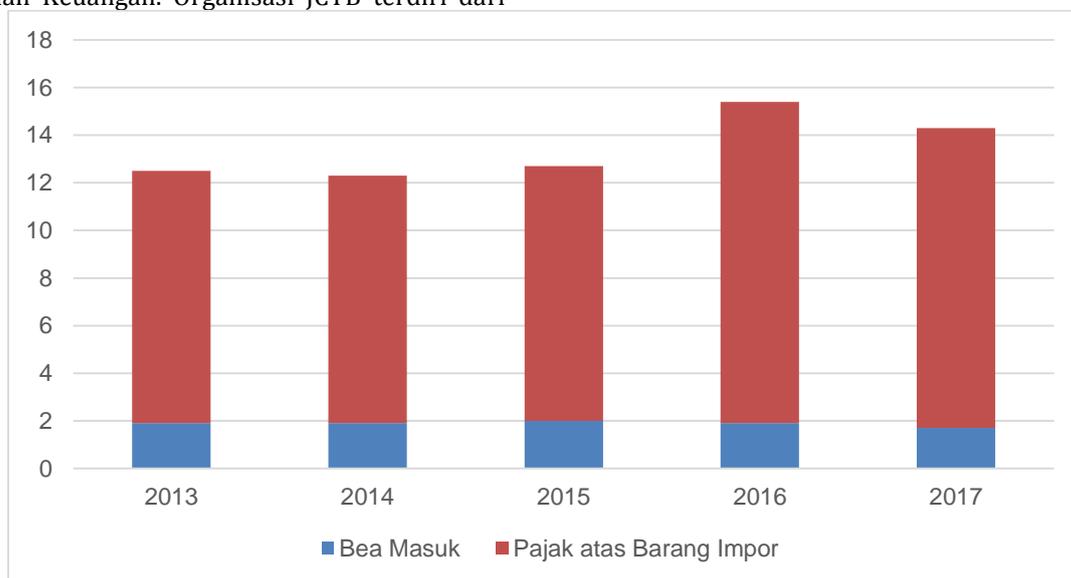
Seperti halnya Indonesia dan UK, Jepang adalah juga merupakan negara kepulauan. Luas negara ini sekitar seperlima dari luas negara Indonesia. Empat pulau utama adalah Hokkaido, Honshu, Shikoku, dan Kyushu. Ibukota Tokyo terletak pada pulau terbesar, yaitu Honshu. Berbeda dengan Indonesia dan UK, Jepang tidak memiliki perbatasan darat. Jepang hanya memiliki perbatasan laut, yaitu dengan China, Dua Korea, Philippines, US, dan Russia.

Jepang adalah sebuah kerajaan, yang dipimpin oleh Kaisar. Pemerintahan dipimpin oleh seorang Perdana Menteri. Administrasi pabean Jepang yaitu *Japan Customs and Tariff Bureau (JCTB)* berada di bawah Kementerian Keuangan. Organisasi JCTB terdiri dari

enam divisi yaitu *Coordination, Personnel, Tariff Policy and Legal, Enforcement, Customs Clearance, dan Post Clearance Audit, Investigation, and Intelligence*, dan dua badan, yaitu *Customs Training Institute dan Central Customs Laboratory*.

Japan Customs memiliki tiga peran utama yaitu sebagai berikut:

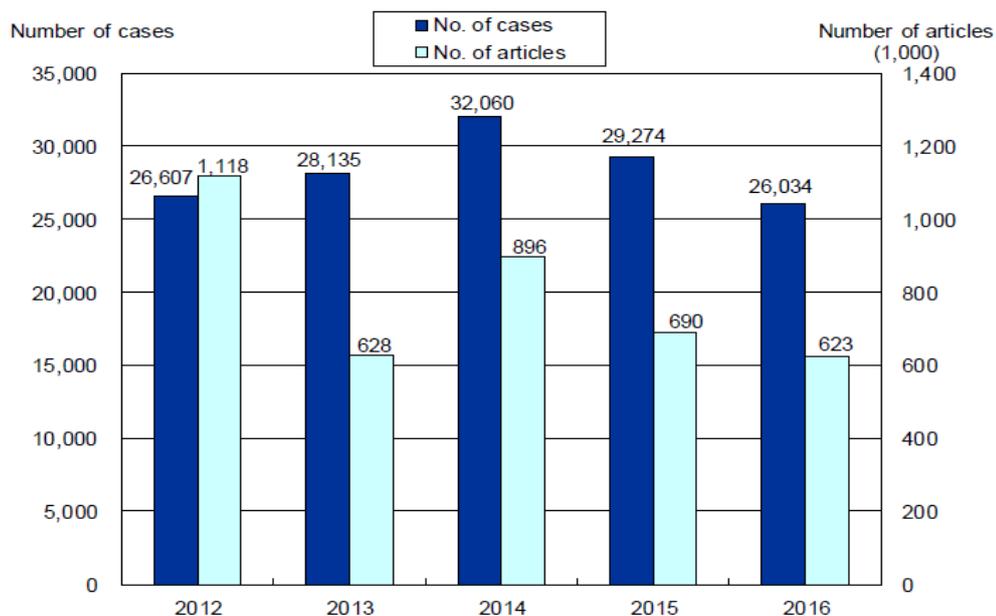
1. Mengumpulkan pajak yang sesuai. Japan Customs memungut bea masuk dan pajak konsumsi dan pajak lain atas barang impor. Penerimaan perpajakan yang dipungut oleh Japan Customs berkisar antara 12% sampai 16% dari total penerimaan perpajakan dalam periode 2013 sampai dengan 2017, sebagaimana tergambar pada Gambar 11 di bawah ini.



Gambar 11.
Kontribusi JCTB terhadap Penerimaan Perpajakan, 2013 s.d. 2017
(dalam persentase terhadap total penerimaan perpajakan)
(Sumber: *WCO Annual Report 2013-2017*)

2. Memastikan keamanan dan keselamatan masyarakat. Dalam rangka untuk memastikan keamanan dan keselamatan masyarakat, JCTB melakukan pengawasan atas barang impor yang masuk ke wilayah Japan. Terdapat tiga kelompok barang yang menjadi objek pengawasan utama oleh JCTB, yaitu narkoba dan obat-obatan

berbahaya, senjata api, dan barang hasil pelanggaran hak atas kekayaan intelektual. Data tangkapan atas barang hasil pelanggaran hak atas kekayaan intelektual (HaKI) yang dilakukan oleh JCTB ditampilkan pada Gambar 12 berikut ini.

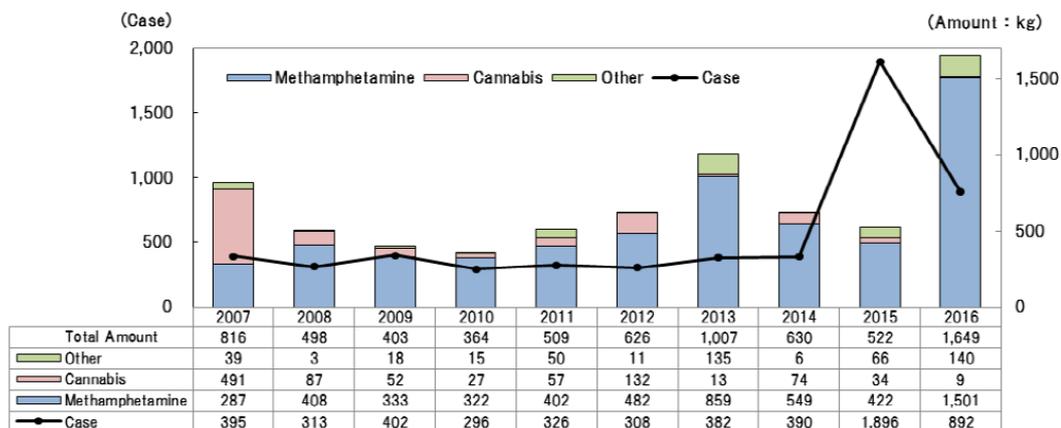


Gambar 12.
Data Tangkapan Barang Hasil Pelanggaran HaKI, 2012-2016
(Sumber: *2016 Seizure Statistics of IPR Border Enforcement, Japan Customs*)

Kasus impor barang hasil pelanggaran HaKI mengalami kenaikan pada periode 2012 sampai dengan 2014 masing-masing 26.607 kasus pada 2012, 28.135 kasus pada 2013, dan 32.060 kasus pada 2014. Namun setelah 2014 jumlah kasus terus mengalami penurunan, pada tahun 2015 terdapat 29.274 kasus dan pada 2016 turun lagi menjadi 26.034. Jumlah barang yang berhasil diamankan pada 2014 adalah sejumlah 896.000 barang kemudian turun menjadi 690.000 barang pada 2015, dan menjadi 623.000

barang pada 2016. Dalam laporan yang sama diketahui bahwa 93,4% kasus terjadi melalui kiriman pos dan hanya sekitar 6,6% dari jumlah kasus yang melalui kargo laut dan udara. Namun berdasarkan jumlah barang yang berhasil ditegah, 52,8% barang adalah melalui kargo laut dan udara dan sisanya 47,2% melalui kiriman pos.

Data tangkapan atas narkoba dan obat-obatan berbahaya ditampilkan pada Gambar 13.



Note: "Other" includes opium, narcotics (heroin, cocaine, MDMA etc.), psychotropic substances and designated substances.

Gambar 13.
Data Tangkapan Barang Narkotika dan Obat-obatan Berbahaya, 2007-2016
(Sumber: *Trends in Illicit Drugs and Firearms Smuggling in Japan (2016 edition), Japan Customs*)

Jumlah kasus penegahan atas impor narkoba dan obat-obatan berbahaya sepanjang 2007

sampai dengan 2014 tidak mengalami fluktuasi yang tajam, jumlah kasus berkisar antara 300

sampai 400 kasus. Kenaikan jumlah kasus yang signifikan terjadi pada tahun 2015 yang mencapai 1896 kasus, walau kembali turun pada 2016 menjadi 892 kasus. Walaupun secara jumlah kasus mengalami penurunan, namun penegahan pada tahun 2016 mencapai rekor dari segi jumlah barang yang ditegah yang mencapai 1649 kg, yang meliputi 1501 kg methamphetamine, 9 kg ganja, dan 140 kg lainnya (termasuk opium, heroin, kokain, MDMA, psikotropika, dll). Tangkapan terbesar sebanyak 600 kg methamphetamine diperoleh dari yacht yang sandar di Pelabuhan Naha, barang bukti disembunyikan dibawah lantai kabin penumpang. Dalam periode lima tahun terakhir, dari 2012 sampai dengan 2016, China berada di urutan teratas negara asal barang selundupan tersebut.

Sementara itu, data tangkapan atas penyelundupan senjata api yaitu 3 kasus dengan barang bukti 4 pistol pada 2012, 4 kasus dengan barang bukti 6 pistol pada 2013, 3 kasus dengan barang bukti 4 pistol pada 2014, 5 kasus dengan barang bukti 5 pistol pada 2015, dan 4 kasus dengan barang bukti 4 pistol pada 2016.

- Memfasilitasi perdagangan. Fasilitasi terhadap perdagangan diantaranya dilaksanakan dengan memberikan layanan melalui jaringan *single window system*. Sampai dengan tahun 2017, terdapat enam instansi pemerintah yang bergabung dalam jaringan ini. Jumlah instansi yang memiliki kewenangan untuk memberikan izin impor barang ke Japan adalah 10 instansi.

United States Customs and Border Protection di Amerika Serikat

Amerika Serikat adalah satu dari hanya tiga negara di dunia yang menyatukan fungsi kepabeanan dengan perlindungan perbatasan. *United States Customs and Border Protection (USCBP)* adalah administrasi pabean yang dibentuk di bawah *US Department of Homeland Security (USDHS)*. Dengan luas wilayah hampir lima

kali luas wilayah Indonesia, USCBP mempekerjakan lebih dari 40.000 orang untuk menjaga perbatasannya.

Amerika Serikat memiliki perbatasan darat dengan Canada dan Mexico, dan perbatasan laut dengan Russia, Japan, dan negara-negara Amerika Tengah dan Karibia. Dengan bentuk organisasi seperti ini, USCBP tidak dibebani target penerimaan negara. Penerimaan negara, termasuk pajak alkohol dan rokok, menjadi tanggung jawab dari *Department of Treasury*. Berdasarkan data pada *WCO Annual Report*, USCBP tetap memberikan kontribusi terhadap penerimaan perpajakan walaupun hanya berkisar pada angka 1% dari total penerimaan perpajakan setiap tahunnya.

Selain di USCBP, sebagian fungsi kepabeanan juga dilaksanakan oleh *US Immigration and Customs Enforcement (USICE)*. USICE adalah bagian dari USDHS yang melakukan fungsi investigasi. USICE dibentuk pada 2003, bersamaan dengan pembentukan USCBP. Sebelum 2003, fungsi kepabeanan di AS dilaksanakan oleh *US Customs Service*. Pembentukan USCBP, yang di satu sisi membagi fungsi kepabeanan, juga mengintegrasikan berbagai fungsi di perbatasan yang sebelumnya tersebar di berbagai macam institusi.

USCBP mendefinisikan dirinya sebagai penjaga perbatasan dan gerbang menuju ekonomi global, yang berkomitmen untuk memastikan keamanan, keselamatan, dan kemakmuran masyarakat. USCBP dalam pelaksanaan tugasnya memiliki fokus untuk mengatasi terorisme, kejahatan trans-nasional terorganisasi, dan pengamanan perbatasan. Berdasarkan *CBP Border Security Report Fiscal Year 2017*, sepanjang tahun 2017 CBP berperan dalam kegiatan kontra narkoba dengan berhasil menegah 2,14 juta pon narkoba, yang terdiri dari 1,59 juta pon mariyuana, 273.580 pon kokain, 66.617 pon methamphetamine, 5.760 pon heroin, dan 1485 pon fentanyl. Kebanyakan penyelundupan dilakukan melalui perbatasan barat daya US dan melalui modus baru dengan kiriman pos. Selain narkoba, CBP juga berhasil menegah lalu lintas uang yang tidak dilaporkan senilai USD 96,8 juta, 2302 pucuk senjata api, dan 305.414 butir amunisi. Data tangkapan USCBP dalam lima tahun fiskal terakhir disajikan pada Tabel 5.

Tabel 5.

Data Tangkapan Terkait Kepabeanan USCBP, 2013 – 2017

Jenis	Tahun Fiskal				
	2013	2014	2015	2016	2017
Narkoba (pon)	4.359.925	3.769.355	3.396.000	2.887.150	2.140.000
Mariyuana (pon)	2.900.118	2.360.495	2.141.102	1.809.434	1.590.000
Kokain (pon)	43.771	45.866	213.000	58.276	273.580
Methamphetamine (pon)	24.319	27.164	35.444	45.928	66.617
Heroin (pon)	4.566	4.920	6.048	4.789	5.760
Fetanyl (pon)	n.a	n.a	n.a	440	1.485
Uang Tunai (juta USD)	106,2*)	237,3	130,1	104,6	96,8
Senjata Api (pucuk)	n.a	n.a	n.a	n.a	2.302
Amunisi (butir)	n.a	n.a	n.a	n.a	305.414
HaKI (juta USD)	1.715,5	1.241,0	1.350,5	1.387,0	n.a

*) data tangkapan hanya di perbatasan barat daya US

Sumber: *CBP Border Security Report Fiscal Year 2013 – 2017*

5. KESIMPULAN

Dunia mengenal empat bentuk kelembagaan administrasi pabean. Empat bentuk tersebut adalah *customs agency*, *revenue authority*, *ministry department*, dan *border protection service*. Bentuk kelembagaan yang dipilih oleh suatu negara tidak selalu sama, namun dimungkinkan untuk berubah dari waktu ke waktu mengikuti fokus fungsi utama administrasi pabean tersebut pada suatu waktu tertentu.

DJBC sebagai instansi yang berwenang sebagai administrasi pabean di Indonesia mengambil bentuk sebagai *ministry department* di bawah Kementerian Keuangan. DJBC menjalankan fungsi sebagai *industrial assistance*, *trade facilitator*, *community protector*, dan *revenue collector*. Walaupun fungsi sebagai *revenue collector* ditempatkan pada urutan terakhir, namun DJBC tetap dapat berkontribusi optimal terhadap penerimaan perpajakan. Kontribusinya terhadap penerimaan perpajakan berkisar pada angka 20%-30%.

Berdasarkan hasil dan pembahasan penelitian yang diuraikan pada bagian terdahulu, dapat disimpulkan bahwa bentuk kelembagaan *border protection service* dipilih oleh administrasi pabean yang fokus fungsinya sebagai *community protector*.

Terjadi anomali pada *sample* yang dipilih sebagai objek penelitian administrasi pabean yang menggunakan bentuk kelembagaan sebagai *revenue authority* karena ternyata penerimaan yang dikumpulkan dari sektor terkait kepabeanan dan cukai oleh instansi ini terus mengalami penurunan dan kurang signifikan dari sisi jumlah apabila dibandingkan dengan total penerimaan perpajakan yang dikumpulkan oleh instansi tersebut. Penerimaan terkait kepabeanan dan cukai didominasi oleh pungutan yang dikenakan terhadap barang yang memiliki eksternalitas negatif, yang lazim disebut sebagai pungutan cukai, sehingga dengan demikian fungsi utamanya tidak murni sebagai *revenue collector* tetapi juga sebagai *community protector*.

Untuk administrasi pabean yang menggunakan bentuk kelembagaan sebagai *customs agency* dan *ministry department*, terdapat beberapa persamaan di antaranya mengutamakan fungsi sebagai *trade facilitator* dan *community protector* sambil tetap menjalankan fungsi sebagai *revenue collector*. Pada *sample* yang diteliti untuk bentuk kelembagaan *ministry department*, kontribusinya terhadap penerimaan perpajakan berkisar antara 12%-16%. Sedangkan pada *sample* dengan bentuk *customs agency*, berkontribusi terhadap penerimaan perpajakan sebesar 20%-30%.

Fungsi *industrial assistance* yang juga melekat pada administrasi pabean tidak tercermin dalam kinerja masing-masing administrasi pabean, sehingga tidak dapat ditelusuri keterkaitannya dengan bentuk kelembagaan yang dipilih oleh negara tersebut.

6. IMPLIKASI DAN KETERBATASAN

Kajian tidak merekomendasikan bentuk kelembagaan yang sebaiknya diadopsi oleh Indonesia dan mengembalikan penilaian tersebut kepada penilaian para pembaca pada khususnya dan pemangku kepentingan kepabeanan dan cukai pada umumnya. Hal ini disebabkan oleh terbatasnya sumber daya dan data yang dapat diakses dan/atau dimiliki oleh peneliti. Pengambilan *sample* sebanyak hanya satu administrasi pabean untuk setiap bentuk kelembagaan mungkin tidak dapat mencerminkan kondisi keseluruhan administrasi pabean.

Untuk mempertahankan dan meningkatkan hasil temuan kajian, Peneliti merekomendasikan untuk dilakukannya penelitian lanjutan dengan sumber daya yang lebih optimal. Penelitian lanjutan dapat dilakukan dengan menggunakan pendekatan metodologi yang berbeda dan sumber data yang berbeda.

Penelitian ini menggunakan sumber data sekunder, yang telah diolah sebelumnya, sehingga terdapat kemungkinan, walaupun minimal, terjadi kesalahan dalam pengolahan data primer menjadi data sekunder tersebut. Untuk meningkatkan hasil temuan kajian, penelitian lanjutan dapat dilaksanakan dengan menggunakan metode penelitian kuantitatif untuk memperoleh data primer. Penelitian dapat dilakukan dengan melakukan survey, wawancara, dan pengamatan langsung terhadap objek penelitian.

DAFTAR PUSTAKA

Sumber Buku

- Annual Report 2012-2013 to 2016-2017*. Brussels: World Customs Organization.
- Annual Report and Accounts 2012-2013 to 2016-2017*. London: Her Majesty Revenue and Customs.
- Burns, N., & S. K. Grove. 2009. *The Practice of Nursing Research: Appraisal, Synthesis, and Generation of Evidence*. 6th edition. Saint Louis: Saunders/Elsevier.
- CBP Border Security Report 2014 to 2017*. Washington: US Department of Homeland Security.
- Cushway, Barry. 2002. *Human Resource Management*. Jakarta: Elex Media Computindo.
- Donaldson, Lex. 1995. *American Anti-Management Theories of Organization, A Critique of Paradigm Proliferation*. Cambridge: University Press.
- Hall, Peter A. dan Rosemary C.R. Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalism*. Makalah disajikan pada MPIFG Scientific Advisory Board's Meeting. Koln: Max-Planck-Institut fur Gesellschaftsforschung.
- Koentjaraningrat. 1997. *Koentjaraningrat dan Antropologi di Indonesia*. Jakarta: Asosiasi Antropologi Indonesia dan Yayasan Obor Indonesia.
- Laporan Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah 2012 dan 2013*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.
- Laporan Kinerja 2014 sampai 2017*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.

- Mangkunegara, Anwar Prabu. 2000. *Manajemen Sumber Daya Manusia Perusahaan*. Cetakan ke-2. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Marshall, Catherine, & Gretchen B. Rossman. 2016. *Designing Qualitative Research*. 6th edition. Los Angeles: Sage Publication.
- Mathis, Robert L. dan John H. Jackson. 2006. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi 10. (Alih Bahasa: Diana Angelica). Jakarta: Salemba Empat.
- Phillips, Estelle M., & Derek S. Pugh. 2010. *How to Get a PhD: A Handbook for Students and Their Supervisors*. 5th edition. Berkshire: McGraw-Hill.
- Ritzer, George dan Douglas J. Goodman. 2008. *Teori Sosiologi Modern*. Edisi Ketujuh. (Alih Bahasa: Alimandan). Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Scoot, Richard. 1995. *Institutions and Organizations Foundations for Organizational Science*. Los Angeles: Sage Publication.
- Seizure Statistics of IPR Border Enforcement*. 2016. Tokyo: Japan Customs.
- Sulistiyani, Ambar Teguh. 2003. *Manajemen dan Sumber Daya Manusia: Konsep Teori dan Pengembangan Dalam Konteks Organisasi Publik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Whitmore, John. 1997. *Coaching for Performance (Seni Mengarahkan Untuk Mendongkrak Kinerja)*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Wibowo, Agung Pramono. 2011. *Pengembangan Kelembagaan Lokal*. Jakarta: Management Studio and Clinic.
- World Economic Situation and Prospects 2017 and 2018*. New York: United Nations.
- World Trade Statistical Review 2017*. Geneva: World Trade Organization.
- Jurnal
- Alexander, E.R., 2005. Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutional Design. SAGE Journals Volume 4 Issue 3 hal 209-223.
- Andiko, Tio, Siti Ragil Handayani, dan Yuniadi Mayowan. 2015. Kajian atas Otonomi Kelembagaan Direktorat Jenderal Pajak (Studi Kasus Atas Wacana Pemisahan Wewenang Antara Direktorat Jenderal Pajak dengan Kementerian Keuangan. Jurnal Perpajakan Volume 6 Nomor 2 hal 1-10
- Khan, Shahid N., 2014. Qualitative Research Method-Phenomenology. *Asian Social Science* Volume 10 No.21 hal 298-310.
- Yesilkagit, Kutsal dan Jorgen G. Christensen, 2010. Institutional Design and Formal Autonomy: Political versus Historical and Cultural Explanations. *Journal of Public Administration Research and Theory* Volume 20 Issue 1 hal 53-74.
- Naskah
- Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. 2014. Keputusan Direktur Jenderal Bea dan Cukai Nomor KEP - 105/BC/2014 tentang Visi, Misi, dan Fungsi Utama Direktorat Jenderal Bea dan Cukai. Jakarta.
- Federal Ministry of Finance. 2015. Reorganisation of German Customs Administration to take effect as of 1 January 2016. <http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Standardartikel/Ministry/central-customs-authority.html/> diakses tanggal 24 Januari 2018.
- Japan Customs and Tariff Bureau. 2016. Trends in Illicit Drugs and Firearms Smuggling in Japan. http://www.customs.go.jp/english/enforcement/report2016_e/index.htm-/ diakses tanggal 2 Februari 2018.
- Kementerian Sekretariat Negara. 2014. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 135 Tahun 2014. Jakarta.
- Kementerian Keuangan. 2015. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 234/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan. Jakarta.