

TINJAUAN ATAS SISTEM KERJA DAN INFRASTRUKTUR NILAI PABEAN DI DJBC MENGGUNAKAN WCO *DIAGNOSTIC TOOL*

INDRI RIESFANDIARI

PKN STAN, Jl. Bintaro Utama Sektor V, Tangerang Selatan, 15222

indri.riesfandiari@pknstan.ac.id

INFORMASI ARTIKEL

Tanggal masuk

[14-09-2019]

Revisi

[24-10-2019]

Tanggal terima

[30-10-2019]

ABSTRACT:

Customs' loss reaching more than 50% in appeal cases in Tax Court on valuation indicates the need for improvement in customs valuation. Customs valuation control should be objective, uniform, fair and transparent, encouraging voluntary compliance and ensuring effective and efficient revenue collection. This research aims to review the conformity of current valuation system and infrastructure to WCO's guidelines, and to propose improvement. WCO Diagnostic Tools on Tariff Classification, Valuation and Origin Work is applied to review six areas, namely: legislative basis, valuation infrastructure, valuation control, risk management, trade facilitation, and other issues. This research uses qualitative method where secondary data is obtained from interview by utilizing the WCO Diagnostic Tool as interview guidance. The study found that 87% of criterias have been met. However, there are several areas still need improvement: implementation of Article 16 of WTO Valuation Agreement, appeal on rulings/advice, consultation procedure to valuation centre, exchange of customs valuation information, and the availability of rulings/advice decision to business.

Keywords: *work system, customs valuation infrastructure, WCO Diagnostic Tool*

ABSTRAK:

Jumlah kekalahan DJBC di tingkat banding atas penetapan nilai pabean yang mencapai lebih dari 50% merupakan indikasi kebutuhan perbaikan dalam sistem pengawasan nilai pabean. Prinsip dari pengawasan nilai pabean adalah objektif, seragam, adil, netral dan transparan. Prinsip ini sebagai dasar untuk mendorong kepatuhan sukarela dan menjamin pengumpulan penerimaan dengan efektif dan efisien. Penelitian ini bertujuan untuk meninjau kesesuaian sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean di DJBC dengan panduan yang diberikan *World Customs Organization* (WCO), dan merekomendasikan perbaikan. *WCO Diagnostic Tools on Tariff Classification, Valuation and Origin Work* digunakan untuk meninjau enam area yaitu: dasar hukum, infrastruktur, sistem pengawasan, manajemen risiko, fasilitasi perdagangan, dan unsur lainnya. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Data sekunder diperoleh melalui wawancara dengan narasumber yang kompeten dengan menggunakan *WCO Diagnostic Tool* sebagai *interview guidance*. Hasil penelitian menunjukkan 87% kriteria sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean yang baik telah dimiliki DJBC. Adapun hal-hal yang memerlukan perbaikan adalah: penerapan *Article 16* dari *WTO Valuation Agreement*; mekanisme keberatan atas *rulings/advice*; prosedur konsultasi formal antara unit teknis dengan unit pusat (Subdirektorat Nilai Pabean); kebijakan pertukaran informasi dengan administrasi kepabeanan negara lain; dan ketersediaan informasi keputusan *rulings/advice* untuk umum.

Kata Kunci: *sistem kerja, infrastruktur nilai pabean, WCO Diagnostic Tool*

1. PENDAHULUAN

Salah satu sumber penerimaan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) dalam menjalankan fungsinya sebagai pengumpul penerimaan (*revenue collector*) adalah tagihan dari penetapan nilai pabean. Menurut Undang-undang nomor 17 tahun 2006 tentang Kepabeanan, nilai pabean adalah nilai transaksi dari barang impor, yaitu harga yang sebenarnya dibayar atau yang seharusnya dibayar oleh pembeli kepada penjual atas barang yang dijual untuk diekspor ke daerah pabean.

World Customs Organization (WCO) sebagai induk organisasi kepabeanan dunia mensyaratkan pengawasan nilai pabean (*customs valuation control*) dilakukan secara objektif, seragam, adil, netral dan transparan berdasarkan fakta dan praktek perdagangan yang ada. Selain itu proses pengawasan nilai pabean harus mendorong kepatuhan sukarela dan menjamin pengumpulan penerimaan dengan efektif dan efisien (WCO, 2015).

Modernisasi administrasi kepabeanan menuntut peran yang seimbang antara *revenue collector* dan *trade facilitator*. Untuk mencapai hal tersebut, pengumpulan penerimaan harus dilaksanakan dengan adil dan

efisien. Adil dapat diartikan bahwa pejabat pabean melaksanakan penetapan dengan benar dan akurat sesuai ketentuan tanpa merugikan importir. Efisien berarti pengumpulan penerimaan yang maksimal dapat dilakukan dengan biaya minimum dan waktu yang singkat (Akondor, 2014).

Importir yang keberatan atas penetapan pejabat dapat mengajukan keberatan ke DJBC. Keberatan yang ditolak DJBC dapat diajukan banding ke Pengadilan Pajak (PP). Berdasarkan data putusan banding dari Direktorat Keberatan Banding dan Peraturan DJBC, selama periode tahun 2015 s.d. 2017, terdapat sekitar 2.238 putusan banding atas penetapan nilai pabean yang ditetapkan oleh PP. Proses putusan banding rata-rata diselesaikan dalam waktu satu tahun atau lebih.

Sebelumnya diajukan banding, seluruh keberatan tersebut telah ditolak di tingkat DJBC, yang menunjukkan bahwa DJBC telah meyakini penetapan nilai pabean telah dilaksanakan dengan tepat dalam segi teknis/kompetensi sesuai ketentuan. Namun, Siregar (2016) menyimpulkan dalam penelitiannya selama periode 2013 s.d. 2015, bahwa keputusan keberatan belum sepenuhnya valid karena pada tahap banding

sebanyak 59,3% banding dikabulkan PP. Selanjutnya Siregar (2016) memberikan saran perbaikan dari segi teknis/kompetensi dalam penetapan nilai pabean guna menurunkan tingkat kekalahan DJBC dalam banding di PP.

Berdasarkan 125 sampel¹ putusan banding yang diterima atas gugatan penetapan nilai pabean oleh DJBC, sebanyak 113 (atau 90%) gugatan diterima hakim dengan alasan utama: DJBC tidak memiliki dasar untuk menggugurkan nilai transaksi; dan dokumen-dokumen pelengkap pabean yang diperlukan untuk menentukan nilai transaksi dapat diperlihatkan saat persidangan sehingga hakim dapat memutuskan nilai transaksi sebagai nilai pabean.

Berdasarkan uraian diatas, terdapat indikasi bahwa penetapan nilai pabean belum maksimal dilaksanakan dengan adil dan efisien. Menurut WCO (2015) untuk mencapai pengumpulan penerimaan yang adil dan efisien, administrasi kepabeanan modern harus mengimplementasikan standar dan panduan dari praktik-praktik terbaik yang ada (*best practices*).

WCO (2015) memberikan panduan mengenai bentuk dan elemen-elemen infrastruktur administrasi kepabeanan yang modern untuk pengawasan nilai pabean. Elemen-elemen sistem kerja dan infrastruktur penetapan nilai pabean (*valuation work and infrastructure*) tersebut meliputi dasar hukum, struktur organisasi, sistem dan prosedur pengawasan, mekanisme penyelesaian sengketa, sistem yang mendorong kepatuhan sukarela, serta sumber daya manusia (WCO, 2015).

Dampak dari perbaikan infrastruktur nilai pabean terhadap efektivitas pengawasan pabean telah terlihat di beberapa negara. India melakukan perbaikan infrastruktur nilai pabean salah satunya dengan membentuk *special valuation branch*, sebuah unit khusus yang menangani kasus nilai pabean yang kompleks dan menyelidiki kasus hubungan istimewa. Unit ini merupakan elemen utama dalam meningkatkan efisiensi dalam mengelola risiko nilai pabean (Butani, 2009). China dalam meningkatkan efektivitas infrastruktur nilai pabeannya membentuk China Technical Committee on Customs Valuation untuk

¹ Sampel diambil sebanyak 10% dari total 1.229 putusan banding atas nilai pabean yang diterima PP, yang dirilis pada tahun 2017.

menyelesaikan permasalahan teknis kompleks tentang nilai pabean (Lin, 2018).

Untuk melengkapi penelitian yang ada, penelitian ini akan meninjau peluang perbaikan pada sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean, guna menunjang kemampuan teknis pejabat di DJBC dalam menghasilkan pemeriksaan nilai pabean yang lebih adil dan efisien.

1.1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, peneliti merumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Apakah sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean di DJBC telah sesuai dengan panduan WCO?
- b. Bagaimana menyempurnakan sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean dengan mengacu pada panduan WCO?

1.2. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk meninjau kesesuaian sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean di DJBC dengan panduan WCO dalam *Guidelines on Customs Infrastructure for Tariff Classification, Valuation and Origin*.

Bagi akademisi dan bagi DJBC penelitian ini bermanfaat untuk:

- a. sebagai contoh tinjauan atas sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean menggunakan panduan WCO;
- b. memberi masukan perbaikan sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean untuk menghasilkan penetapan nilai pabean yang lebih baik;
- c. memberikan tinjauan praktis untuk meningkatkan sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean dengan mengacu pada panduan *best practices* WCO untuk menghasilkan penetapan nilai pabean yang lebih baik.

2. KAJIAN LITERATUR

2.1. Sistem Kerja dan Infrastruktur Nilai Pabean

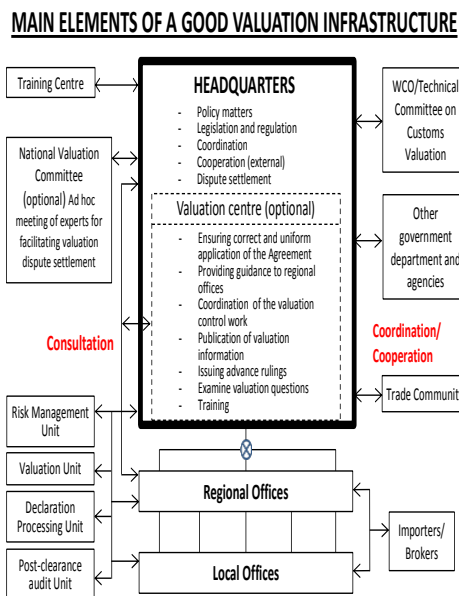
Menurut Alter (2017:1) sistem kerja adalah:

“sistem dimana manusia dan/atau mesin melakukan pekerjaan (proses dan aktivitas) menggunakan informasi, teknologi, dan sumber daya lain untuk menghasilkan produk/jasa khusus untuk konsumen/pengguna jasanya.”

Sistem kerja dalam suatu organisasi dilaksanakan melalui struktur organisasi, yaitu pengaturan formal pekerjaan dalam suatu organisasi,

termasuk pengaturan hubungan pelaporan, mekanisme koordinasi, peningkatan kualitas SDM dan perubahan tugas (Robbins dan Coulter, 2018).

Menurut WCO (2015) *valuation infrastructure* terdiri dari kantor atau unit di administrasi kepabeanan yang bertanggung jawab atas penyusunan kebijakan dan pengawasan operasional dari pemeriksaan nilai pabean. Selanjutnya, unsur-unsur utama suatu infrastruktur nilai pabean yang baik/ideal digambarkan dalam bagan 1.



Bagan 1
Unsur-Unsur Utama Infrastruktur
Nilai Pabean yang Baik

Sumber: *Guidelines on Customs Infrastructure for Tariff Classification, Valuation and Origin*, WCO

Berdasarkan bagan tersebut, infrastruktur nilai pabean yang baik memiliki struktur organisasi dan pembagian kerja yang jelas antara kebijakan dan operasional. Dalam struktur tersebut, terdapat unit yang mengontrol penerapan WTO *Valuation Agreement* secara tepat dan seragam. Contoh unit ini adalah *valuation centre* yang memberikan konsultasi kepada unit teknis di kantor pelayanan.

Koordinasi dan kerjasama dengan importir/PPJK, asosiasi pengusaha serta WCO/*Technical Committee on Customs Valuation* juga merupakan faktor penunjang untuk menghasilkan infrastruktur nilai pabean yang baik.

Lebih lanjut, sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean dapat ditinjau dari aspek-aspek berikut:

a. Dasar hukum

Article 22 World Trade Organization (WTO) *Valuation Agreement* (*Agreement*) mengharuskan anggota WTO mengadopsi *Agreement* dalam hukum dan peraturan nasional (WCO, 2018). Hal ini untuk menjamin keseragaman internasional, keadilan, objektivitas, keakuratan dan kepastian dalam proses pemeriksaan nilai pabean (WCO, 2015).

Dalam pemeriksaan nilai pabean, hak dan kewajiban kedua pihak harus dipenuhi dengan adil. Oleh karena itu, WCO mensyaratkan adanya mekanisme penyelesaian sengketa atas penetapan nilai pabean. Selain itu, harus terdapat sistem denda berjenjang atas pelanggaran untuk mendorong kepatuhan.

b. Infrastruktur nilai pabean

Dalam struktur organisasi harus terdapat unit pusat pembuat kebijakan dan perumus target dan tujuan dari pengawasan atas nilai pabean. Selain itu, harus terdapat mekanisme konsultasi/bimbingan teknis dan pelaporan yang jelas antara unit pusat nilai pabean (*valuation centre*) dengan unit di wilayah/teknis untuk menjamin keseragaman dan kualitas dari penetapan. Japan Customs menerapkan struktur ini dengan memiliki satu unit *National Valuation Center* (NVC) yang berkedudukan di Tokyo (Japan Customs, 2018). NVC memiliki fungsi sebagaimana pada bagan 1 dan berkedudukan terpisah dari unit nilai pabean di kantor pusat yang berfungsi sebagai pembuat kebijakan dan peraturan.

WCO juga merekomendasikan adanya komunikasi dan koordinasi

maksimal dengan unit terkait lainnya (*risk management unit, post clearance audit (PCA) unit*) untuk menunjang pengawasan nilai pabean.

c. Sistem pengawasan nilai pabean

Sistem kerja yang baik adalah dengan menerapkan prosedur pengawasan yang seimbang pada tahap pra pemasukan barang (*pre-entry*), pengeluaran barang (*at the clearance*) dan paska pengeluaran barang (*post-clearance*). Pengawasan dapat tetap dilakukan dengan juga memfasilitasi perdagangan. Contoh fasilitas perdagangan saat *pre-entry* adalah melalui *advance rulings*, dan pengeluaran barang dengan jaminan sebelum nilai pabean selesai ditetapkan, sebagaimana diatur dalam Article 13 *WTO Valuation Agreement*.

Pada tahap *clearance*, pemeriksaan nilai pabean direkomendasikan untuk dilaksanakan berdasarkan *risk assessment/risk-based selection* guna menghindari tertahannya pengeluaran barang. Apabila pejabat Bea dan Cukai memiliki keraguan yang beralasan (*reasonable doubt*) atas kebenaran dan keakuratan pemberitahuan nilai pabean importir, sesuai *WTO Decision 6.1* importir harus diberikan kesempatan memberikan informasi. Selanjutnya,

hasil dan dasar keputusan/penetapan pejabat harus diberitahukan kepada importir. Database nilai pabean hanya dapat digunakan sebagai *risk assessment tool* dan tidak dapat digunakan sebagai nilai substitusi atas nilai pabean importasi.

Pengawasan pada tahap *post-clearance* dilaksanakan oleh unit PCA. PCA dianggap sebagai cara paling optimal untuk melaksanakan pengawasan nilai pabean dan untuk menilai serta meningkatkan kepatuhan importir (WCO, 2015). PCA memiliki akses terhadap dokumen, catatan serta bukti pembayaran yang lebih luas, sehingga lebih efektif dalam menetapkan nilai pabean.

Selanjutnya, pengawasan nilai pabean dilakukan oleh SDM yang kompeten. Kompetensi SDM harus selalu ditingkatkan melalui pendidikan dan pelatihan (diklat). Materi diklat dituntut untuk mencakup praktek perdagangan terkini seperti royalti dan *transfer pricing*.

2.2. WCO Diagnostic Tool sebagai alat meninjau sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean

Sebagai panduan untuk meninjau infrastruktur dan sistem kerja yang ada, WCO menyusun *Diagnostic Tool on*

Tariff Classification, Valuation and Origin Work and Related Infrastructure (Diagnostic Tool (DT)). DT adalah kuesioner yang dirancang untuk mendiagnosa, menyusun, menerapkan dan mengevaluasi program pengembangan kapasitas di area-area kerja kepabeanan (WCO, 2015). DT terdiri atas pertanyaan diagnosa (*diagnostic questions*) untuk mengidentifikasi kelemahan struktur dan sistem pengawasan saat ini. Proses diagnosa/identifikasi dapat dilakukan secara mandiri (*self-assessment*) oleh pihak internal maupun oleh ahli/konsultan eksternal seperti *technical expert* WCO.

DT juga memberikan contoh kelemahan-kelemahan yang umumnya terdapat di sistem dan infrastruktur pengawasan nilai pabean. Atas contoh kelemahan tersebut, direkomendasikan solusi perbaikan (*potential solutions and improvement options*) dan sumber referensi sebagai panduan perbaikan (*useful resources*).

Unsur-unsur yang ditinjau dalam DT mengacu pada panduan WCO tentang sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean, yang meliputi enam bagian sebagai berikut:

- a. dasar hukum (10 pertanyaan): mengidentifikasi sejauh mana WTO *Valuation Agreement* diadopsi dalam hukum/peraturan nasional;
- b. infrastruktur pemeriksaan nilai pabean (7 pertanyaan): mengidentifikasi apakah struktur yang ada telah menjamin WTO *Valuation Agreement* diterapkan dengan tepat, konsisten dan seragam secara nasional. Mengidentifikasi apakah struktur telah mengatur fungsi koordinasi, konsultasi, dan otorisasi untuk menghasilkan penetapan nilai pabean yang akurat, benar dan adil (tidak berpotensi digugat).
- c. sistem pengawasan (14 pertanyaan): mengidentifikasi metode dan titik berat pengawasan pada tahap *pre-entry*, *at-the-clearance* dan *post-clearance*. Menilai penerapan WTO *Decision 6.1* terkait prosedur saat pejabat pemeriksa tidak dapat meyakini kebenaran dan keakuratan pemberitahuan nilai pabean. Mengidentifikasi cara pengambilan keputusan, pertukaran informasi, dan sistem denda.
- d. manajemen risiko dalam pemeriksaan nilai pabean (7 pertanyaan): mengidentifikasi penerapan *risk management* dan pertukaran data intelijen untuk menunjang kecepatan pengeluaran barang meskipun sedang dalam proses pemeriksaan nilai pabean. Mengidentifikasi penggunaan database nilai pabean hanya sebagai *risk assessment tool*;
- e. fasilitasi perdagangan (15 pertanyaan): mengidentifikasi kebijakan fasilitasi perdagangan yang mendorong kepatuhan importir dalam pemberitahuan nilai pabean. Mengidentifikasi mekanisme penyelesaian sengketa dan adanya badan konsultasi sebagai fasilitator diskusi dengan pelaku usaha bila terjadi sengketa, sebelum diajukannya keberatan/banding. Mengidentifikasi ketersediaan peraturan dan informasi terkait nilai pabean kepada pelaku usaha.
- f. lainnya/*other issues* (11 pertanyaan): mengidentifikasi ketersediaan, kompetensi, dan program peningkatan kompetensi SDM nilai pabean.

3. METODE PENELITIAN

3.1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif untuk meninjau sistem kerja

dan infrastruktur nilai pabean di DJBC. Menurut Cresswell (2015) penelitian kualitatif merupakan “metode-metode untuk mengeksplorasi dan memahami makna yang oleh sejumlah individu atau sekelompok orang dianggap berasal dari masalah sosial atau kemanusiaan”.

Pemilihan metode ini karena peneliti bertujuan meninjau kesesuaian sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean di DJBC dengan panduan WCO. Gambaran yang diperoleh akan dikaji lebih mendalam dan apa adanya untuk mengidentifikasi kelemahan serta menghasilkan saran perbaikan.

3.2. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean di DJBC yang dibatasi pada Subdirektorat Nilai Pabean (SNP) di Kantor Pusat DJBC dan unit/pejabat pemeriksa nilai pabean di kantor pelayanan.

3.3. Jenis Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Data primer diperoleh dari jawaban kuesioner dari informan yang dianggap berhubungan langsung dengan sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean di DJBC. Data sekunder yang digunakan diperoleh dari studi pustaka atas literatur dan peraturan terkait.

3.4. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data primer dilakukan melalui penyampaian kuesioner *Diagnostic Tool*, yang memiliki sifat pertanyaan *open-ended*, kepada informan. Kuesioner dijawab oleh Kepala Seksi Nilai Pabean IV Subdirektorat Nilai Pabean Kantor Pusat DJBC selaku informan. Wawancara melalui layanan pesan juga dilakukan kepada informan untuk menggali lebih dalam jawaban atas kuesioner. Pemilihan informan berdasarkan penunjukan dari Subdirektorat Nilai Pabean atas permohonan informan yang diajukan peneliti.

Untuk menambah informasi terkait pelaksanaan sistem kerja di unit pemeriksa di kantor pelayanan, peneliti melengkapi data primer dengan melakukan wawancara dengan perwakilan pejabat pemeriksa dokumen (PPD) di KPU BC Tipe A Soekarno Hatta sebagai *purposive sample* dari pihak yang melaksanakan pemeriksaan nilai pabean di kantor pelayanan atau *at-the-clearance stage*. Pengumpulan data dilakukan pada bulan Juni s.d. Juli 2018.

3.5. Analisis Data

Menurut Miles dan Huberman (1994) proses analisis terdiri dari tiga alur aktifitas yang dilaksanakan

bersamaan yaitu “*data reduction, data display, dan conclusion drawing/verification*”. Analisis data dalam penelitian ini akan mengacu pada ketiga aktifitas tersebut. Hasil pertanyaan kuesioner dan wawancara akan dicatat dan direduksi untuk menghasilkan data yang terorganisir untuk verifikasi dan pengambilan kesimpulan. Data akan ditampilkan dalam bentuk informasi yang memudahkan pengambilan kesimpulan. Selanjutnya, peneliti menarik kesimpulan berdasarkan temuan dan memverifikasi data untuk menguji validitasnya.

4. HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil kuesioner dan wawancara menunjukkan 87% kriteria dalam WCO *Diagnostic Tool* (DT) telah diterapkan oleh unit nilai pabean di DJBC dengan ringkasan sebagai berikut:

Tabel 1

Rangkuman Hasil *Diagnostic Tool* atas Nilai Pabean di DJBC

Unsur	Hasil Identifikasi
Dasar hukum	(+) memenuhi 8 dari 10 kriteria (-) belum menerapkan beberapa pasal dan keputusan dalam WTO <i>Valuation Agreement</i>
Infra struktur	(+) memenuhi 6 dari 7 kriteria (-) belum memiliki komite/badan khusus untuk

	konsultasi bagi pelaku usaha
Sistem pengawasan	(+) memenuhi 10 dari 14 kriteria (-) a. belum ada mekanisme keberatan atas hasil <i>rulings/valuation advice</i> b. belum terdapat mekanisme pengeluaran barang dengan jaminan selama menunggu penetapan nilai pabean oleh pejabat c. belum ada prosedur/mekanisme konsultasi ke pusat untuk kasus yang kompleks dan sensitif d. belum memiliki kebijakan pertukaran informasi dengan negara/<i>Customs</i> lain
Manajemen risiko	(+) memenuhi 7 dari 7 kriteria
Fasilitasi perdagangan	(+) memenuhi 14 dari 15 kriteria (-) keputusan <i>valuation advice</i> dan penetapan belum tersedia untuk umum
Lainnya (SDM)	(+) Memenuhi 11 dari 11 kriteria

Sumber: Diolah peneliti dari hasil kuesioner dan wawancara

Penjelasan atas tiap unsur pada Tabel 1 adalah sebagai berikut:

a. Dasar hukum

Pemeriksaan nilai pabean di Indonesia telah memiliki dasar hukum yang kuat berupa Undang-undang,

Peraturan Menteri Keuangan dan Peraturan serta Surat Edaran Direktur Jenderal Bea dan Cukai. Dasar hukum tersebut telah mengadopsi WTO *Valuation Agreement*. Namun, berdasarkan hasil kuesioner diketahui terdapat pasal dan keputusan WTO yang belum diterapkan, yaitu:

- 1) *Article 13* tentang mekanisme jaminan untuk pengeluaran barang sebelum penentuan akhir dari nilai pabean. Mekanisme ini untuk menampung transaksi dimana nilai transaksi baru dapat ditentukan beberapa waktu setelah saat impor.

Meskipun tidak dalam mekanisme jaminan, namun untuk mengakomodir praktik transaksi dengan harga *futures*, *proceeds* dan *royalti*, melalui PMK-67/PMK.04/2016 DJBC telah mengimplementasikan *voluntary declaration* (VD) dan *voluntary payment* (VP). Dengan VD importir dapat memberitahukan nilai transaksi sesuai perkiraan sementara. Apabila setelah harga final diketahui/dibayar terdapat kekurangan pembayaran bea masuk dan pajak dalam rangka impor, importir cukup membayar

kekurangan tagihan tanpa dikenai denda.

- 2) *Article 16* tentang hak importir, melalui permintaan tertulis, untuk mendapat penjelasan tertulis dari DJBC tentang bagaimana nilai pabean atas importasinya ditetapkan.

Penetapan nilai pabean oleh Pejabat Pemeriksa Dokumen (PPD) atau Kepala Seksi (Kasi) dikeluarkan dalam bentuk Surat Penetapan Tarif dan/atau Nilai Pabean (SPTNP). SPTNP mencantumkan rincian jenis tagihan dan alasan tagihan (tarif dan/atau nilai) tetapi tidak mencantumkan cara penetapan nilai pabean.

Berdasarkan hasil kuesioner diketahui bahwa belum terdapat mekanisme lanjutan setelah diterbitkannya SPTNP yang menyediakan hak importir untuk mendapat penjelasan tertulis mengenai cara PPD menetapkan nilai pabean atas barang impor. Saat ini, importir dapat meminta penjelasan secara lisan kepada *client coordinator* atau unit layanan informasi di kantor pelayanan.

Transparansi dan penyediaan informasi mengenai alasan/cara penetapan nilai pabean diharapkan

selain memberikan hak importir juga dapat mengedukasi importir tentang tata cara penghitungan nilai pabean yang benar dan akurat.

Bila *Article 16* akan diterapkan, maka harus dipastikan mekanisme ini dilandasi oleh peraturan terkait nilai pabean.

- 3) *WTO Decision 4.1* yaitu pilihan untuk tidak menghitung nilai *software* tertentu saat diimpor dalam media pembawa. Penerapan keputusan ini bersifat pilihan (opsional). Berdasarkan hasil kuesioner diketahui bahwa Indonesia memilih untuk tidak menerapkan keputusan ini.

b. Infrastruktur nilai pabean

Mengacu pada bagan 1, berdasarkan hasil kuesioner, wawancara dan studi pustaka, peneliti mengidentifikasi kondisi infrastruktur nilai pabean di DJBC sebagai berikut:

Tabel 2 Infrastruktur Nilai Pabean DJBC

Infrastruktur Nilai Pabean	Unit yang melaksanakan
Pembuatan kebijakan	SNP ¹
Hukum dan peraturan	SNP
Koordinasi	SNP
Kerjasama (eksternal)	SNP
Penyelesaian sengketa	KW ² , KPU ³

<i>Valuation centre</i> (termasuk memberikan <i>advance rulings</i>)	SNP
Pusat diklat	PDK ⁴
<i>National Valuation Committee</i> (layanan konsultasi bagi pelaku usaha)	Tidak ada secara khusus/ SNP
<i>Risk management unit</i>	P2, SNP (Database Nilai Pabean (DbNP))
Unit pemeriksa nilai pabean	KW, KP ⁵
Unit pemroses pemberitahuan impor	KP, KPU
Unit audit	KW, DA ⁶
Proses konsultasi	Informal
Proses kerjasama dan koordinasi di tingkat pusat dengan: -WCO -K/L lain -Asosiasi pengguna jasa/komunitas usaha	SNP
Proses kerjasama dan koordinasi di tingkat wilayah/pelayanan dengan importir/PPJK	KW, KP

¹SNP adalah Subdirektorat Nilai Pabean

²KW adalah Kantor Wilayah

³KPU adalah Kantor Pelayanan Utama

⁴PDK adalah Pusdiklat Bea dan Cukai

⁵KP adalah Kantor Pelayanan

⁶DA adalah Direktorat Audit

Sumber: Diolah peneliti dari hasil kuesioner dan wawancara

Berdasarkan PMK-234/PMK.01/2015, Subdirektorat Nilai Pabean (SNP) di Kantor Pusat bertugas menyusun rumusan kebijakan, standardisasi dan bimbingan teknis,

evaluasi dan pelaksanaan di bidang nilai pabean dan data harga.

Tabel 2 menggambarkan tugas SNP yang cukup kompleks, yaitu meliputi: penyusunan kebijakan, pembuatan peraturan, konsultasi (eksternal dan internal), *valuation centre* (standardisasi penetapan nilai pabean dan pemberian bimbingan teknis kepada unit nilai pabean vertikal di wilayah), pemberian *advance rulings*, serta penyusunan database nilai pabean (DbNP).

Idealnya (meskipun opsional), fungsi penyusunan kebijakan, peraturan, koordinasi dan kerjasama dipisahkan dari fungsi *valuation centre* (standardisasi, bimbingan teknis dan konsultasi internal). Mengacu pada bagan 1, fungsi yang disebutkan terakhir dilaksanakan oleh unit khusus terdiri dari ahli teknis nilai pabean.

Selain itu, berdasarkan hasil kuesioner diketahui bahwa belum terdapat prosedur formal yang mengatur konsultasi internal nilai pabean oleh unit di wilayah/pelayanan dengan SNP. Informan menjelaskan bahwa “tidak ada kriteria untuk kasus yang dapat dikonsultasikan. Pejabat dapat berkonsultasi secara langsung ataupun mengajukan surat dinas”. Prosedur konsultasi sebaiknya dibuat secara

formal terutama untuk menjamin keseragaman penanganan kasus kompleks berlingkup nasional. SNP dapat menjadi *support system* bagi unit teknis untuk menghasilkan penetapan yang tepat dan akurat.

Selain konsultasi, koordinasi dan kerjasama dengan unit lain sangat menunjang sebuah sistem pengawasan. Berdasarkan hasil kuesioner, diketahui bentuk kerja sama yang dilakukan SNP dengan unit lain adalah sebagai berikut:

- memberikan masukan untuk penyusunan daftar rencana objek audit kepada unit Audit;
- menggunakan data risiko importir dari unit Penindakan dan Penyidikan (P2) sebagai kriteria penelitian lebih mendalam atas nilai pabean tidak wajar;
- memberikan masukan kepada unit P2 terkait importir yang sedang dievaluasi;
- menggunakan data pada laporan hasil audit unit Audit (PCA) sebagai salah satu sumber data penyusunan Database Nilai Pabean I.

c. Sistem pengawasan nilai pabean

Pre-clearance

DJBC melalui PMK-134/PMK.04/2018 telah menerapkan *advance rulings* dalam bentuk *valuation*

advice yang diterbitkan secara terpusat oleh Direktorat Teknis Kepabeanan. *Valuation advice* merupakan bentuk fasilitasi perdagangan yang memberikan kepastian layanan bagi pelaku usaha serta mendorong keseragaman dan konsistensi *rulings* yang dikeluarkan.

Namun PMK tersebut belum mengakomodir hak pemohon *rulings* untuk mengajukan keberatan sebagaimana diatur dalam WCO *Technical Guidelines on Advance Rulings form Classification, Origin and Valuation*. Menurut panduan tersebut, pemohon dapat mengajukan keberatan atas penolakan permohonan *rulings*, maupun atas hasil *rulings* yang telah diberikan. Pemberian hak untuk mengajukan keberatan tersebut dapat menjadi mekanisme *check and balances* atas keputusan pejabat dalam *rulings*.

Saat pengeluaran barang (*customs clearance*)

Pemeriksaan nilai pabean, yang kewenangannya terdesentralisasi pada kantor pelayanan, telah dilaksanakan berdasarkan manajemen risiko. Penelitian dokumen sebelum pengeluaran barang hanya dilakukan terhadap importasi kategori jalur kuning dan merah. Desentralisasi kewenangan ini menunjang kecepatan pengambilan

keputusan, tetapi juga memiliki risiko ketidakseragaman dan inkonsistensi. Hal ini dapat dicegah dengan adanya panduan teknis yang jelas dan prosedur konsultasi ke pusat untuk kasus yang kompleks dan rawan gugatan.

Panduan penelitian nilai pabean telah diatur dalam PMK-160/PMK.04/2010 yang diubah terakhir dengan PMK-62/PMK.04/2018. Proses konsultasi melalui *peer review* internal unit/kantor telah diatur dengan SE-13/BC/2018 melalui mekanisme *quality assurance* (QA). QA ditujukan untuk meningkatkan kualitas, keseragaman dan kontrol yang efektif atas penelitian nilai pabean. QA dapat diajukan untuk kasus dimana uraian jenis barang tidak jelas, nilai pabean diberitahukan tidak wajar, dan/atau analisis situasional lain yang ditentukan oleh unit nilai pabean di Kantor Pusat atau kepala kantor. Adapun prosedur dan kriteria mengenai kasus yang dapat dikonsultasikan ke pusat belum diatur secara formal.

Secara umum, prosedur yang harus dilakukan saat pejabat memiliki keraguan atas kebenaran dan keakuratan nilai transaksi yang diberitahukan telah sesuai dengan WTO *Decision* 6.1. Mengacu pada PMK-160/PMK.04/2010 sebagaimana diubah terakhir dengan

PMK-62/PMK.04/2018, bila terdapat keraguan, PPD akan melaksanakan permintaan informasi nilai pabean (INP) dan konsultasi dengan importir untuk memperoleh keyakinan atas nilai yang diberitahukan.

Post-clearance

Pada tahap *post-clearance*, terdapat mekanisme penelitian ulang oleh KPU dan Kanwil, dan *post clearance audit* (PCA) oleh unit Audit di Pusat dan beberapa Kanwil. Rekomendasi dari WCO adalah meningkatkan jumlah perusahaan yang diperiksa dengan PCA dibanding pengawasan pada saat *clearance*. PCA dianggap dapat mengatasi keterbatasan yang ada pada saat *clearance* yaitu keterbatasan waktu, informasi dan data keuangan.

Saat ini belum terdapat program untuk mendorong pemeriksaan nilai pabean ke arah *post-clearance*. Dari seluruh importasi, hanya importasi kategori jalur prioritas yang tidak dilakukan pemeriksaan dokumen terkait nilai pabean. Pergeseran titik berat pengawasan ke *post-clearance* harus mempertimbangkan karakteristik dan profil risiko importir serta ketersediaan SDM unit PCA (*audit coverage ratio*).

Pertukaran informasi

DJBC belum memiliki kebijakan pertukaran informasi dengan administrasi kepabeanan di negara lain. Menurut WCO (2015) penggalan informasi di dalam daerah pabean harus dimaksimalkan terlebih dahulu, contohnya melalui audit atau verifikasi per transaksi impor (penelitian ulang) sebelum meminta informasi dari negara eksportir.

Denda

Peraturan Pemerintah (PP) nomor 39 tahun 2019 mengatur pengenaan sanksi administrasi berupa denda di bidang kepabeanan. Pengenaan denda telah sesuai dengan rekomendasi WCO dimana denda dikenakan secara berjenjang sesuai besar kesalahan (WCO, 2015).

d. Manajemen Risiko

Melalui Peraturan Direktur Jenderal Bea dan Cukai nomor PER-19/BC/2016, DJBC menjamin penetapan nilai pabean yang adil, tidak menggunakan nilai yang semena-mena dan fiktif (*arbitrary and fictitious value*). Hal ini dengan menekankan fungsi database nilai pabean (DbNP) sebagai parameter pengujian kewajaran (*risk assessment tool*).

Berdasarkan hasil kuesioner dan wawancara diketahui bahwa DbNP hanya digunakan untuk menilai potensi risiko terkait kebenaran dan keakuratan pemberitahuan nilai pabean, dan bukan sebagai nilai pengganti/substitusi dari nilai pabean yang diberitahukan importir. Hal ini telah sesuai dengan panduan WCO (WCO, 2004).

Penelitian lebih mendalam melalui permintaan informasi nilai pabean dilaksanakan PPD atas pemberitahuan nilai pabean yang tidak wajar. Dalam kondisi nilai transaksi tidak dapat diyakini kebenaran dan keakuratannya, harga dalam DbNP tidak dapat digunakan sebagai nilai transaksi barang identik atau barang serupa. Nilai transaksi untuk metode alternatif tersebut berasal dari importasi di kantor pelayanan setempat, dan memenuhi syarat untuk digunakan sebagai dasar penentuan nilai pabean sebagaimana diatur dalam PMK-160/PMK.04/2010.

e. Fasilitas perdagangan

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, DJBC telah melaksanakan program-program fasilitasi perdagangan yang mendorong kepatuhan importir di antaranya: *voluntary disclosure* (VD) dan *valuation advice*. Namun, hasil *valuation advice* hanya tersedia untuk

importir yang bersangkutan dan belum tersedia untuk umum. WCO merekomendasikan agar hasil *rulings* tersedia baik untuk internal DJBC dan untuk asosiasi pelaku usaha (dengan menghilangkan informasi bisnis yang rahasia). Hal ini untuk mendorong transparansi dan meningkatkan pemahaman pelaku usaha atas peraturan dan kebijakan yang dikeluarkan administrasi kepabeanan.

Penyelesaian sengketa

Penyelesaian sengketa diatur dalam Pasal 93 dan 95 UU 17 2006 tentang Kepabeanan tentang keberatan dan banding. Hal ini telah sesuai dengan Article 11 WTO *Valuation Agreement* yang mensyaratkan adanya hak importir untuk mengajukan keberatan/banding atas penetapan nilai pabean tanpa dikenakan denda.

Selain mekanisme *appeal*, dalam infrastruktur nilai pabean WCO merekomendasikan adanya unit konsultasi (*consultative body*) untuk penyelesaian sengketa dengan importir sebelum diajukannya keberatan, (tetapi **setelah** diterbitkannya penetapan pejabat). Menurut analisa peneliti, rekomendasi ini memiliki kelebihan dan kekurangan, yaitu:

kelebihan

- sebagai sarana pemberian informasi yang lengkap dan transparan mengenai alasan penetapan pejabat
- sebagai sarana peningkatan kapasitas importir untuk memahami aturan kepabeanan

kekurangan

- dilakukan setelah terbitnya penetapan pejabat sehingga konsultasi tidak memiliki konsekuensi apapun terhadap tagihan
- dapat dipersepsikan oleh importir sebagai hambatan dalam pengajuan keberatan/banding (proses birokrasi yang bertele-tele).

Menurut peneliti, tujuan tersedianya mekanisme penyelesaian sengketa untuk menjamin hak importir atas penetapan yang legal sesuai ketentuan telah terpenuhi melalui keberatan dan banding. Tahapan konsultasi **sebelum** penetapan pejabat telah diatur dan dilaksanakan sesuai PMK-160/PMK.04/2010. Adapun permintaan informasi tambahan oleh importir mengenai penetapan pejabat dapat diajukan kepada *client coordinator* atau bagian layanan informasi di kantor pelayanan tempat diberitahukannya impor. Berdasarkan hal tersebut, penulis

berkesimpulan bahwa DJBC telah memenuhi kriteria memiliki mekanisme penyelesaian sengketa, walaupun DJBC tidak memiliki unit konsultasi penyelesaian sengketa sebelum diajukannya keberatan/banding.

Publikasi informasi

Berdasarkan hasil kuesioner diketahui bahwa Peraturan Menteri Keuangan dan Peraturan/Keputusan/Surat Edaran Dirjen BC disebarluaskan melalui laman www.beacukai.go.id dan tersedia secara gratis untuk publik.

Sumber Daya Manusia

Menurut informan, pada Mei 2018 terdapat 21 orang pegawai di SNP, sedangkan data jumlah PPD/Kasi yang menangani nilai pabean tidak tersedia. Informan tidak mengetahui kebijakan terkait rotasi kerja pejabat pemeriksa nilai pabean, tetapi umumnya selama dua tahun sekali. SNP terlibat dalam penyusunan kurikulum diklat yang meliputi kompetensi teori, teknis dan praktik. Pelatihan dari WCO berupa *Valuation Workshop* diselenggarakan terakhir di bulan September tahun 2017.

5. SIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa secara garis besar 87% kriteria WCO atas sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean yang baik telah terpenuhi. Adapun hal-hal yang belum diimplementasikan adalah: *Article 16 Agreement* tentang hak importir meminta penjelasan tertulis tentang bagaimana nilai pabean ditetapkan; mekanisme keberatan atas *rulings/advice*; prosedur konsultasi formal antara unit teknis dengan SNP; kebijakan pertukaran informasi dengan administrasi kepabeanan negara lain; dan ketersediaan informasi keputusan *rulings/advice* untuk umum.

Ketentuan WTO dan panduan WCO mendorong terciptanya transparansi informasi dan keadilan dalam setiap keputusan pejabat, baik dalam penetapan nilai pabean maupun dalam pemberian *rulings/advice*. Transparansi informasi dan mekanisme keberatan atas *rulings* diharapkan dapat menjadi kontrol atas keputusan pejabat. Selain itu, dilaksanakannya konsultasi untuk kasus yang kompleks dan pertukaran informasi dengan administrasi kepabeanan lain diharapkan dapat mendukung keputusan pejabat menjadi lebih akurat.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penelitian ini menyarankan agar DJBC menyempurnakan sistem kerja dan infrastruktur nilai pabeannya sesuai ketentuan WTO dan panduan WCO (disesuaikan dengan kondisi lokal), dengan melaksanakan langkah-langkah sebagai berikut:

- menyusun dasar hukum dan prosedur agar importir dapat memperoleh penjelasan tertulis mengenai cara penetapan nilai pabean atas barang impornya (tujuan: transparansi, edukasi dan peningkatan kompetensi importir);
- menyusun dasar hukum dan prosedur konsultasi formal antara unit teknis dengan SNP, mengatur jenis kasus yang perlu dikonsultasikan (tujuan: keseragaman penetapan, peningkatan kompetensi pejabat);
- memastikan kecukupan jumlah tenaga ahli nilai pabean dan SDM di unit SNP untuk menyelesaikan tugasnya yang kompleks (tujuan: terlaksananya fungsi standarisasi dan konsultasi/bimbingan teknis, peningkatan kompetensi pejabat);
- menyusun dasar hukum dan prosedur keberatan atas keputusan *rulings/advice* (tujuan: keadilan, transparansi);

- menyusun dasar hukum dan prosedur penyediaan informasi atas keputusan *rulings/valuation advice* kepada publik (tujuan: transparansi, peningkatan kompetensi publik);
- menilai kemungkinan kekuatan dan kelemahan apabila melakukan pertukaran informasi nilai pabean dengan negara lain.

Penelitian ini tidak bertujuan untuk secara langsung mengukur hubungan antara perbaikan sistem kerja dan infrastruktur nilai pabean dengan kualitas penetapan nilai pabean berupa kemenangan DJBC dalam banding di PP. Penelitian atas hubungan tersebut dapat menjadi potensi untuk dilakukannya penelitian lebih lanjut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Sumber Lain

- Akondor, Wallace. 2014. Fair and Efficient Revenue Collection: Overcoming Valuation Challenges [PowerPoint slides]. <https://studylib.net/doc/5356355/fair-and-efficient-revenue-collection--overcoming> diakses pada 9 September 2019 pukul 08.29
- Alter, Steven. *Work System Theory and Work System Method*. Disampaikan pada ISEC Innovations in Software Engineering Conference. India. 2017.
- Butani, Mukesh. 2009. India. In Bakker, A., & Obuoforibu, B. (Ed.), *Transfer Pricing and Customs Valuation: Two Worlds to Tax as One*. Amsterdam: IBFD.
- Cresswell, John. W. 2015. *Research Design Pendekatan Kualitatif, Kuantitatif, dan Mixed*. Edisi ke-3. Penerjemah: Achmad Fawaid. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Japan Customs. 2018. "Organization of Japan Customs and Flow of Consultation." Kashiwa, Japan. 20 April 2018. Studi Lapangan WCO ke Customs Training Institute Jepang.
- Lin, Q. China Customs Valuation Control Programme. [PDF document]. Retrieved from http://www.wcoomd.org/-/media/meeting-documents/technical-committee-on-customs-valuation/46/case_study_gacc_valuation-control_201805_website_version.pdf?lang=en
- Miles, Matthew B., and Huberman, A. Michael. 1994. *Qualitative Data Analysis*. 2nd ed. California: SAGE Publications, Inc.
- Robbins, Stephen P. and Coulter, Mary. 2018. *Management*. 14th ed. New Jersey: Pearson Education Inc.
- Siregar, Baginda Rahmad. 2016. *Tinjauan Keputusan Banding Terhadap Penyelesaian Sengketa Penetapan Nilai Pabean Melalui Pengadilan Pajak*. Tangerang Selatan. Karya Tulis Tugas Akhir Diploma III Kepabeanaan dan Cukai pada PKN STAN.
- World Customs Organization. 2015. *Diagnostic Tool on Tariff Classification, Valuation and*

Origin Work and Related Infrastructure.

http://www.wcoomd.org/-/media/wco/member/global/pdf/topics/key-issues/revenue-package/plan/3_diagnostic-tool-class_origin_val_en.pdf?la=en

World Customs Organization. 2015. *Guidelines on Customs Infrastructure for Tariff Classification, Valuation and Origin.*

http://www.wcoomd.org/-/media/wco/member/global/pdf/topics/key-issues/revenue-package/plan/4_guidelines-on-infrastructure-for-tariff_valuation-and-origin_en.pdf?la=en

World Customs Organization. 2004. *Guidelines on the Development and Use of a National Valuation Database as a Risk Assessment Tool.*

<http://www.wcoomd.org/en/topics/valuation/instruments-and-tools/guidelines.aspx>

World Customs Organization. 2018. *Practical Guidelines for Valuation Control.*

http://www.wcoomd.org/-/media/wco/member/global/pdf/topics/key-issues/revenue-package/plan/16_practical-guidelines-for-valuation-control_en.pdf?la=en

World Trade Organization. 1994. *Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994.*

https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/20-val_01_e.htm