

LAPORAN

TIM ANALISIS DAN EVALUASI HUKUM
TENTANG
KEPABEANAN (UU NOMOR 10 TAHUN 1995)

Disusun oleh tim
Di bawah pimpinan

PROF. SAFRI NUGRAHA, SH., LL.M., Ph.D

BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM RI
TAHUN 2006

KATA PENGANTAR

Berdasarkan Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI Nomor G1-11.PR.09.03 Tahun 2006 tanggal 16 Januari 2006, telah dibentuk Tim Analisis dan Evaluasi Hukum (Tertulis dan Tidak Tertulis), dengan tugas mengevaluasi dan menganalisis permasalahan hukum yang berkaitan dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

Tim telah melakukan evaluasi terhadap beberapa peraturan perundang-undangan nasional dan Ketentuan/Konvensi Internasional yang ada kaitannya dengan Undang-undang Kepabeanan tersebut, seperti UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran, UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 7 tahun 1994 tentang WTO, RUU Penanaman Modal, ZEE, dan beberapa Keputusan Menteri yang terkait. Sedangkan Ketentuan/Konvensi Internasional adalah *World Trest Organization (WTO0*, *World Customs Organization (WCP)*, *Kyoto Convention*, *AFTA*, dan *APEC*.

Dalam kenyataannya Undang-Undang Kepabeanan (UU No. 10 tahun 1995) dirasakan tidak mampu lagi mengatasi permasalahan-permasalahan perdagangan multilateral menuju era globalisasi ekonomi perdagangan, terutama bila dikaitkan dengan beberapa perjanjian/Konvensi Internasional yang telah diratifikasi

Atas kerjasama antara sesama anggota Tim dan berkat bantuan semua pihak, tim telah berhasil menyelesaikan tugas-tugasnya. Akhirnya. Dengan selesainya laporan ini, kami mengucapkan terima kasih kepada Badan Pembinaan Hukum Nasional atas kepercayaan yang telah diberikan kepada Tim. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada seluruh anggota tim dan pihak-pihak yang telah memberikan bantuan dalam rangka penyusunan laporan ini, sehingga dapat selesai sesuai dengan waktu yang diberikan.

Harapan kami semoga laporan ini dapat menjadi bahan masukan bagi pembinaan dan pembaharuan hukum nasional.

Jakarta, Desember 2006
Ketua,

Safri Nugraha, SH.,LL. M.Ph.D

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	5
C. Maksud dan Tujuan... ..	6
D. Ruang Lingkup	6
E. Metodologi	6
F. Sistematika Laporan	7
BAB II INVENTARISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	
A. Peraturan Nasional	
1. Undang-Undang No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran.....	8
2. Undang-Undang No. 7 tahun 1994 tentang Pengesahan <i>Agreement Rstablishing The World Trade Organization</i> (UU Pengesahan WTO).....	9
B. Ketentuan/Konvensi Internasional	
1. World Treat Organization (WTO).....	11
2. World Customs Organization (WCO)	12
3. Kyoto Convention.....	12
4. APEC.....	13
5. AFTA	13
BAB III PERMASALAHAN HUKUM UNDANG-UNDANG KEPABEANAN (UU NO. 10 TAHUN 1995)	15
BAB IV ANALISIS	
A. Materi hukum.....	23
B. Aparatur hukum.....	32
C. Budaya hukum.....	34
D. Sarana dan prasarana hukum.....	36
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	38
B. Rekomendasi/saran	38
DAFTAR PUSTAKA	
LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latarbelakang

Perkembangan perdagangan bebas yang telah terjadi secara simultan baik pada tingkat regional ASEAN dan ASIA Pasifik maupun pada tingkat global membutuhkan kesiapan Indonesia untuk menghadapi persaingan yang cenderung akan semakin ketat. Hal ini akibat diterimanya persetujuan umum tentang Perdagangan dan Tarif (GAAT).

Untuk mengatasi persoalan tersebut di atas, diperlukan berbagai upaya untuk meningkatkan efisiensi termasuk perbaikan sistem dan pranata hukum yang mampu mendukung kegiatan ekonomi dan bisnis yang semakin modern dan global sifatnya.

Indikator paling kuat dari era liberalisasi ekonomi dan perdagangan itu adalah kaburnya atau bahkan gugurnya sekat atau aturan-aturan yang bersifat lokal, nasional maupun regional. Dengan kata lain, aturan-aturan tersebut harus menyelaraskan diri dengan aturan-aturan yang sudah disepakati di dalam WTO, APEC, AFTA maupun WCO. Implikasinya adalah produk barang dan jasa suatu Negara tidak hanya bisa dipasarkan di dalam negerinya sendiri, tetapi juga diperbolehkan untuk masuk ke berbagai penjuru dunia terutama bagi Negara-negara yang meratifikasi perjanjian tersebut. Klimaksnya, pada suatu Negara akan mengalami “banjir” produk barang dan jasa yang berasal dari negara lain.

Mencermati kompleksitas perdagangan multilateral menuju era globalisasi ekonomi dan liberalisasi perdagangan, serta kemajuan teknologi informasi, berbagai upaya perbaikan dan pengembangan melalui serangkaian program reformasi kepabeanan belum sepenuhnya memuaskan dan mampu menciptakan system dan prosedur ekspor yang dapat memberikan keyakinan atas kebenaran ekspor barang, sehingga tidak memberi peluang terjadinya ekspor fiktif serta menekan tingkat penyelundupan.

Kegiatan kepabeanan merupakan kegiatan yang sangat penting bagi suatu negara, baik yang berkaitan dengan aspek penerimaan negara maupun aspek kedaulatan, serta aspek security dari keluar masuknya barang di suatu negara. Ketiga aspek tersebut merupakan kesatuan pemikiran yang wajib diatur dalam suatu Undang-Undang Kabeenan. Selain itu ada beberapa aspek lain yang mendukung pelaksanaan tugas kepabeanan suatu negara, yaitu antara lain aspek sumber daya manusia dan aspek infrastruktur dari kepabeanan nasional.

Sebagaimana diketahui, kegiatan kepabeanan yang merupakan pintu utama kegiatan ekonomi antara Indonesia dengan negara-negara lain di dunia, masih menghadapi berbagai hambatan, baik hambatan internal maupun hambatan eksternal. Hambatan-hambatan tersebut justru sangat mempengaruhi kemampuan bersaing berbagai produk Indonesia di pasar ekonomi global. Salah satu contoh hambatan internal adalah fakta adanya persepsi di masyarakat akan

anggapan bahwa Direktorat Jendral Bea dan Cukai (DJBC) merupakan institusi yang paling korup di Indonesia.¹

Pada saat ini masalah kepabeanan telah diatur dengan Undang-undang No. 10 Tahun 1995 serta peraturan pelaksanaan lainnya, namun keberadaan Undang Undang Kepabeanan tersebut untuk masa sekarang maupun untuk masa yang akan datang dirasakan tidak mampu lagi untuk mengatasi permasalahan-permasalahan yang ada, sehingga perlu dilakukan perbaikan atau revisi.

Tuntutan untuk dilaksanakannya revisi terhadap Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan tersebut merupakan wujud nyata dari kurangnya antisipasi dari pihak-pihak terkait dalam konstruksi hukum kepabeanan di Indonesia. Di lain pihak, perkembangan modifikasi norma hukum bagi pengaturan perdagangan internasional dan kepabeanan semakin pesat. Oleh karena itu, situasi yang dihadapi oleh sumber daya manusia di lingkungan kepabeanan Indonesia semakin tertinggal dalam upaya mengikuti arus perkembangan pemikiran ekonomi perdagangan internasional, apalagi dalam upaya memberikan sumbangan pemikiran.

Pada praktiknya, pengaturan kegiatan kepabeanan dalam kegiatan ekonomi dan perdagangan Indonesia terkait erat dengan beberapa aspek hukum yang mana memiliki substansi hukum dengan karakteristiknya sendiri-sendiri. Oleh karena itu, sebelum memulai modifikasi, sinkronisasi dan harmonisasi Undang-Undang

¹ Berdasarkan *polling* yang dilakukan oleh Transparency International Indonesia. <<http://www.itjen.depkeu.go.id/Amandemen.asp> (19 November 2006)>

Kepabeanaan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang terkait, harus terlebih dahulu memberikan pengelompokkan substansi pengaturan agar masing-masing aspek tersebut dapat menemukan bentuk terbaiknya di dalam konstruksi hukum yang lebih terpadu dan sesuai dengan Perjanjian Internasional yang telah diratifikasi Pemerintah.

Dan bila diamati masalah arus barang yang datang (import) maupun yang keluar (ekspor) Indonesia dirasakan kecendrungan kurang lancar, ketidak lancaran ini berkemungkinan disebabkan oleh berbagai faktor, antara lain bisa berupa aturan-aturan yang ada tidak dapat mengatasi permasalahan tersebut dan bisa juga birokrasi terlalu panjang atau berbelit-belit, dan bisa juga disebabkan oleh budaya aparat yang suka dilayani masyarakat bahkan sarana dan prasarana yang ada kurang cukup memadai, akibatnya barang sangat sulit untuk keluar dari tempat-tempat penampungan barang ,disamping itu masalah transparansi juga menjadi sorotan masyarakat.

Salah satu penyebab kurang lancarnya arus barang masuk (import) maupun keluar (ekspor) Indonesia adalah berkaitan dengan kurang kooperatifnya aturan-aturan yang ada saat ini, untuk itu perlu kiranya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanaan di teliti dan di analisis dengan memperhatikan keempat komponen hukum seperti: materi hukum, aparatatur hukum, budaya hukum dan sarana prasarana hukum.

Mengenai arus barang ekspor impor tersebut pada dasarnya Dirjen Bea dan Cukai telah melakukan reformasi untuk perbaikan prosedur dan arus barang ekspor-impor. Namun demikian perbaikan prosedur dan arus barang tersebut belum sepenuhnya mengakomodasi kepentingan importir yang menginginkan adanya fasilitas dan kemudahan yang pada gilirannya akan menciptakan efisiensi biaya sejalan dengan makna reformasi.

Sebagaimana dipahami juga, bahwa Pemerintah c.q Departemen Keuangan telah mempersiapkan Rancangan Undang-undang yang baru untuk menggantikan UU No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, dan telah dibahas bersama-sama antara Pemerintah dan DPR.

Diharapkan materi RUU Kepabeanan yang akan datang harus dapat memuat suatu hukum kepabeanan yang dapat mengantisipasi perkembangan dalam masyarakat dalam rangka memberikan pelayanan dan pengawasan yang lebih cepat, lebih baik, dan lebih murah.

Berdasarkan uraian di atas, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM sesuai fungsi dan tugasnya dalam rangka mengembangkan hukum nasional, merasa perlu untuk melakukan Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Undang-Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latarbelakang tersebut di atas identifikasi perumusan masalah adalah: sejauhmana eksistensi Undang Undang No. 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan masih dapat berlaku? Baik dari segi materi Hukum, Aparatur Hukum, Budaya Hukum maupun Sarana dan Prasarana Hukum?.

C. Maksud dan Tujuan

Sesuai dengan permasalahan di atas, maka maksud kegiatan ini adalah untuk melakukan analisis dan evaluasi hukum terhadap Undang-Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan dan peraturan perundang-undangan yang terkait, Sedang tujuan dari kegiatan ini adalah untuk memberikan masukan dan pertimbangan hukum kepada Departemen Teknis, baik dalam rangka revisi/perubahan peraturan Kepabeanan atau peraturan pelaksanaannya agar menghasilkan modifikasi terbaik bagi pengaturan kepabeanan Indonesia di masa mendatang.

D. Ruang Lingkup

Yang menjadi ruang lingkup pembahasan dalam kegiatan ini adalah meliputi peraturan perundang-undangan nasional dan ketentuan/konvensi internasional, seperti Undang Undang No. 21 tahun 1992 tentang Pelayaran, dan peraturan pelaksanaan lainnya, serta beberapa ketentuan/konvensi internasional, seperti *World Trade Organization* (WTO), *Word Customs Organization* (WCO), GATT.dan sebagainya

E. Metodologi

Dalam kegiatan Analisis dan evaluasi Hukum ini metode pendekatan yang dipergunakan adalah yuridis normatif dengan melakukan studi kepustakaan terhadap data sekunder yang terdiri dari bahan-bahan hukum primer (Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Kepabeanan), sekunder (buku-buku) dan bahan hukum tertier (laporan penelitian, pengkajian, majalah ilmiah dan sebagainya) serta data-data yang diperoleh dari para anggota tim.

F. Sistematika

Bab I merupakan pendahuluan yang berisikan latar belakang, perumusan masalah, Maksud dan tujuan, ruang lingkup, metodologi, dan sistematika.

Bab II merupakan inventarisasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Undang-Undang Kepabeanan, baik nasional maupun ketentuan/konvensi internasional.

Bab III merupakan permasalahan hukum Undang-Undang Nomor 10 tahun 1995 tentang Kepabeanan.

Bab IV merupakan bagian analisis hukum terhadap permasalahan-permasalahan hukum, yang dilihat dari aspek materi hukum, aparaturnya hukum, budaya hukum, serta sarana dan prasarana hukum.

Bab V merupakan bagian Penutup yang memuat kesimpulan dan rekomendasi dalam rangka upaya sinkronisasi dan amandemen Undang Undang Kepabeanan dan kebijakan yang terkait dengan kepabeanan Indonesia.

BAB II

INVENTARISASI PERATURAN PERUNDANGAN-UNDANGAN YANG TERKAIT

Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan adalah sbb:

A. Peraturan Perundang-undangan Nasional

1. Undang-undang No.21 Tahun 1992 tentang Pelayaran

Dalam Undang Undang Pelayaran ini, ketentuan yang berkaitan dengan Undang Undang Kepabeanan adalah yang menyangkut dengan Kepelabuhan, masalah kepelabuhan ini sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 Undang Undang Pelayaran ini menyatakan bahwa:

Ayat (1). Kepelabuhan meliputi segala sesuatu yang berkaitan dengan kegiatan penyelenggaraan pelabuhan dan kegiatan lainnya dalam melaksanakan fungsi pelabuhan untuk menunjang kelancaran, keamanan dan ketertiban arus lalu lintas kapal, penumpang dan/atau barang, keselamatan berlayar, serta tempat perpindahan intra dan/atau antar moda;

Ayat (2) Penyelenggaraan pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilaksanakan secara koordinasi antara kegiatan pemerintah dan kegiatan pelayanan jasa di pelabuhan;

Ayat (3) Pelaksanaan kegiatan pemerintahan di pelabuhan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) meliputi fungsi keselamatan pelayaran, bea dan cukai, imigrasi, karantina, serta keamanan dan ketertiban,

Memperhatikan bunyi Pasal tersebut di atas, bahwa dalam penyelenggaraan pelabuhan ada beberapa instansi yang terlibat, sesuai dengan tugas dan fungsinya dan salah satunya adalah Fungsi Bea dan Cukai sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang Kepabeanan.

2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Rstablishing The World Trade Organization* (UU Pengesahan WTO)

Konsekuensi logis yang harus diakomodir oleh Pemerintah Indonesia selain menerbitkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *Agreement Establishing The World Trade Organization* (UU Pengesahan WTO) adalah dengan terbitnya kewajiban bagi pengaturan Kepabeanan Indonesia untuk menerapkan prinsip-prinsip yang berlaku dalam Perjanjian WTO, yaitu:

- a. *Trade without discrimination*; prinsip ini mengesampingkan prinsip: (i) *Most Favoured Nation* dengan pengecualian- pengecualian khusus, agar tercipta perlakuan perdagangan

antar Negara yang tidak diskriminatif; dan (ii) *National Treatment*, yaitu perlakuan yang sama terhadap barang dan jasa produksi dalam negeri maupun hasil impor.

- b. *Freer trade: gradually, through negotiation*; prinsip ini bertujuan untuk menanggulangi hambatan-hambatan perdagangan secara bertahap agar volume transaksi dapat meningkat. Hambatan tersebut termasuk hambatan Kepabeanan (atau Tarif) dan penanganan hambatan impor atau kuota yang secara ketat mengatur jumlah barang.
- c. *Predictability: through binding and transparency*; prinsip ini merupakan patokan komitmen setiap anggota WTO yang sepakat untuk membuka pasarnya terhadap barang dan jasa. Terhadap barang-barang, patokan ini berpegangan pada batas-batas yang diatur dalam tingkat tarif yang ditetapkan Kepabeanan. Untuk itu, diperlukan transparansi setiap Negara untuk mempublikasikan kebijakan terkait patokan-patokan tarif baik pada tingkat domestik dan multilateral sejelas mungkin.
- d. *Promoting fair competition*; sistem yang ditawarkan oleh WTO termasuk memberikan kebebasan pembayaran tarif dan, pada keadaan tertentu, bentuk-bentuk proteksi lainnya. Singkat kata, WTO merupakan sistem aturan-aturan yang

diperuntukkan bagi persaingan pasar yang terbuka, adil dan tanpa distorsi.

- e. *Encouraging development and economic reform*; prinsip ini merupakan prinsip terpenting bagi Negara-Negara berkembang mengingat sistem WTO ini mendukung pembangunan Negara-Negara anggotanya. Oleh karena itu, khusus bagi Negara-Negara berkembang diberikan keleluasaan dalam suatu kurun waktu untuk melakukan implementasi perjanjian-perjanjian dari sistem WTO. Hal ini merupakan ketentuan yang diwariskan dari GATT yang memberikan bantuan khusus dan konsesi dagang bagi Negara-Negara berkembang.

B. Ketentuan/Konvensi Internasional

1. World Trade Organization (WTO)

Sejak terbentuknya WTO dan disahkannya GATT/WTO tahun 1994, Indonesia sebagai salah satu Negara anggota WTO harus meratifikasi GATT/WTO tersebut dengan Undang Undang No. 7 tahun 1994, maka dengan diratifikasinya ketentuan-ketentuan tersebut, berarti Indonesia mengakui peraturan-peraturan yang ada di GATT/WTO sebagai bagian dari peraturan nasional kita.

Sejak diratifikasinya ketentuan WTO tersebut, berarti sejak itu pula banyak peraturan-peraturan yang harus dibuat agar sesuai dengan ketentuan GATT/WTO tersebut, mulai dari ketentuan di

bidang *Tariff* sampai pada ketentuan mengenai *dumping*, subsidi dan *safeguard*.

WTO merupakan hasil pengembangan dari system GATT, dengan memberikan perhatian khusus pada perdagangan jasa dan Hak Atas Kekayaan Intelektual. Terhadap perdagangan barang-barang sebenarnya telah diatur dalam ketentuan dalam system General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) sejak tahun 1948.²

2. World Customs Organization (WCO)

Pendirian WCO yang pada awalnya ditandatangani oleh 13 Negara pada tanggal 15 Desember 1950 dan hasil konvensi WCO tersebut mulai berlaku pada tanggal 4 November 1952. Adapun pertimbangan dasar dilaksanakannya konvensi ini adalah secara umum untuk semaksimal mungkin mengamankan harmonisasi dan keseragaman sistem kepabeanan masing-masing negara anggota, dan khususnya untuk mempelajari masalah-masalah inheren dalam pembangunan dan pengembangan teknik dan pengaturan hukum yang terkait kepabeanan.³ Indonesia sendiri telah masuk menjadi anggota WCO setelah meratifikasi konvensi WCO pada tanggal 30 April 1957.⁴ Sebagai anggota WCO, Indonesia telah

² WTO, <<http://www.wto.org> (18 November 2006)>

³ "Convention establishing a Customs Co-operation Council", <<http://www.wcoomd.org/ie/EN/Conventions/conventions.html> (19 November 2006)>

⁴ Position As Regards Ratification And Accessions (as of July 2006) on Convention establishing a Customs Co-operation Council, General Secretariat, <<http://www.wcoomd.org> (19 November 2006)>

sepakat untuk melaksanakan pelaksanaan Kepabeanan yang memiliki standar teknis internasional.

3. Kyoto Convention

Dalam konvensi ini ada beberapa permasalahan perdagangan yang dibahas, dan salah satunya adalah yang menyangkut dengan kepabeanan dan cukai, dalam hal ini lebih terfokus pada persoalan kewenangan penandatanganan, percepatan penyelesaian urusan kepabeanan, dan perbaikan pelayanan kepabeanan.

Selain itu, penertiban biaya-biaya pelayanan kepabeanan yang tidak resmi, klarifikasi dari seluruh dokumentasi, perbaikan system informasi dan pengaturan mengenai denda. Selanjutnya kesepakatan mengenai pemahaman para petugas, menghilangkan aplikasi ganda, perbaikan langkah-langkah untuk kesalahan kecil, penyederhanaan dokumen, penilaaian dan pencabutan pagar dari kawasan berikat.

4. APEC

Sedangkan di region ASIA-Pasifik, juga Indonesia sudah menjadi anggota dari APEC, yang pada dasarnya juga bertujuan untuk menjamin perdagangan bebas diantara Negara-negara anggotanya yang berada di belahan Asia dan Pasifik.

5. AFTA

Di tingkat regional Asia Tenggara, berdasarkan Konfrensi Tingkat Tinggi ASEAN ke -5, telah dikemukakan tujuan untuk

menjamin perdagangan bebas di antara Negara-negara ASEAN. Upaya kearah ini dimulai dengan ASEAN-PTA yang kemudian ditingkatkan menjadi CEFT, sebagai tahap untuk mewujudkan AFTA (Asean Free Trade Area) yang diberlakukan tahun 2003. Hasil dari KTT ASEAN ke- 5 yang memuat AFTA telah diratifikasi oleh Indonesia dengan Keputusan Presiden.

Salah satu butir kesepakatan di Negara-negara ASEAN tersebut adalah kesepakatan untuk menerapkan standar system kepabeanan satu jendela atau ASEAN *Single Window for Custom* guna untuk memudahkan dan meningkatkan perdagangan di antara Negara-negara ASEAN. Kesepakatan tersebut untuk menjawab keluhan dunia usaha, swasta yang selama ini mengalami hambatan karena ketentuan dan standar kepabeanan yang tidak sama di antara Negara-negara di kawasan ASEAN.

Pelaksanaan perjanjian-perjanjian internasional di atas, ditingkat nasional, pada dasarnya merupakan harmonisasi hukum kita dengan perjanjian-perjanjian internasional (GATT, WTO, dan sebagainya) dan perjanjian-perjanjian regional ASEAN dan ASIA Pasifik, sehingga dapat diprediksi bahwa hukum nasional Indonesia, khususnya yang menyangkut bidang kepabeanan akan lebih bersifat transnasional. Namun demikian, oleh karena berbagai perjanjian internasional tersebut khususnya berkaitan dengan kepabeanan, maka dalam revisi ketentuan kepabeanan yang baru perlu diperhatikan, dengan demikian dari aspek ketentuan internasional tidak akan ada hambatan lagi.

BAB III

PERMASALAHAN HUKUM UU KEPABEANAN

(UU No. 10 Tahun 1995)

Salah satu permasalahan yang sering terjadi dalam bidang impor dan ekspor adalah mengenai penyeludupan. Penyeludupan ini dilakukan sangat bervariasi baik jumlah, modus, maupun pelakunya, mulai dari penyeludupan berskala kecil yang dilakukan oleh rakyat kecil, seperti di daerah perbatasan, sampai dengan penyeludupan yang berskala besar dengan menggunakan sarana yang lebih canggih dan modern. Yang menjadi pertanyaan kita adalah kenapa sering terjadi penyeludupan tersebut?,

Kalau kita perhatikan ketentuan yang ada dalam Pasal 102 UU No. 10/1995 yang menyatakan bahwa ***barang siapa yang mengimpor atau mengekspor atau mencoba mengimpor atau mengekspor barang tanpa mengindahkan ketentuan Undang Undang ini dipidana penjara paling lama delapan tahun dan denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).***

Menurut masyarakat ketentuan Pasal tersebut di atas adalah kurang tegas, sebab dalam penjelasan dinyatakan bahwa pengertian

“***tanpa mengindahkan***” adalah sama sekali tidak memenuhi ketentuan atau prosedur. Hal ini berarti jika memenuhi salah satu kewajiban seperti menyerahkan pemberitahuan pabean tanpa melihat benar atau salah, tidak dapat dikategorikan sebagai penyelundupan sehingga tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Penyeludupan lainnya adalah berkaitan dengan modus pengangkutan/perdagangan antar pulau untuk barang-barang tertentu (yang berpotensi untuk diseludupkan karena mempunyai nilai ekonomi yang tinggi dipasar internasional), seperti kasus kayu eks Irian dengan menggunakan dokumen antar pulau, kayu tersebut tidak sampai pada tujuan, bahkan sudah ditemukan di Cina, demikian pula halnya dengan BBM mau dikirim ke satu pelabuhan di Indonesia, namun sebelum sampai ke pelabuhan yang dituju BBM tersebut telah berpindah kapal untuk diseludupkan ke luar negeri. Perdagangan antar pulau ini merupakan salah satu celah bagi perorang atau pengusaha untuk melakukan penyeludupan , sehingga bisa saja barang yang diangkut secara antar pulau berasal dari hasil penyelundupan yang tidak dilengkapi dengan dokumen yang sah karena selama ini sama sekali tidak ada institusi yang mengawasinya secara langsung dan hal ini juga belum ada diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional kita, Perdagangan semacam ini sangat berkaitan dengan pengawasan yang harus dilakukan pemerintah, masalahnya siapa institusi yang ditugaskan untuk mengawasinya.

Selain masalah penyeludupan, juga masalah pungutan tidak resmi (pungutan liar) atau *informal/un-official payment*. Hal ini tentu berkaitan

dengan proses pelayanan kepabeanan (*customs clearance*). Mengenai *custom clearance* ini menurut penelitian LPEM UI merupakan sebagian kecil dari proses pengurusan barang impor/ekspor, dan bea cukai bukan satu-satunya instansi pemerintah di pelabuhan terkait dengan pengurusan barang impor/ekspor.

Di samping itu pula masalah pemeriksaan tentang keabsahan dari komoditas yang diangkut, Siapa yang bertanggung jawab bila terjadi tidak cocoknya antara data yang ada dengan isi kontainer, karena pengangkut itu melakukan pekerjaan berdasarkan *shipping instruction*. Jadi bila barang yang diangkut ternyata ilegal, pengangkut tidak bisa dipersalahkan, karena pihak yang berkepentingan tidak mungkin membongkar kontainer untuk mengetahui apa isi barang yang di angkut. Karena pihak GINSI menyarankan agar dokumen manifes ke depan mencantumkan secara jelas nama dan alamat importir, jenis dan berat barang yang akan dikapalkan.

Masih berkaitan dengan masalah tersebut di atas yaitu mengenai penyelesaian dokumen kepabeanan, masalah ini dirasakan masih terlalu panjang birokrasi, sehingga berpeluang untuk menciptakan petugas/aparat untuk melakukan penyimpangan, di samping itu kurangnya transparansi dan belum jelasnya batasan berapa lama waktu penyelesaian dokumen.

Berikutnya tentang penggunaan dokumen tunggal, hal ini merupakan hasil kesepakatan para menteri ekonomi ASEAN. Penggunaan dokumen tunggal ini mulai berlaku tahun 2007 ini. Dikaitkan

dengan *Kyoto Convention* hal ini perlu ada harmonisasi prosedur kepabeanan antar sesama Negara-negara ASEAN.

Selanjutnya mengenai aturan impor sementara untuk impor barang dan peralatan yang digunakan dalam proyek dengan jangka waktu tertentu dan tidak dikenakan bea masuk sampai setelah kegiatan proyek selesai, barang dan peralatan tersebut diekspor kembali. Hal ini belum ada aturannya dalam perundang-undangan nasional.

Demikian pula halnya berkaitan dengan masalah penerapan sanksi terhadap pelaku tindak penyelundupan baik pidana penjara maupun denda masih terlalu ringan sehingga tidak menimbulkan efek jera bagi pelaku penyelundupan. Bila kita perhatikan ketentuan yang ada mengenai sanksi ini sebagaimana terdapat dalam Pasal 102 UU No. 10 Tahun 1995 hanya dikenakan pidana penjara paling lama delapan tahun dan denda paling banyak Rp 500.000.000, (lima ratus juta rupiah). Sanksi pidana delapan tahun dan denda sebanyak lima ratus juta rupiah ini dianggap terlalu ringan dan tidak memenuhi rasa keadilan untuk masa sekarang dan mendatang, mengingat tidak sebandingnya keuntungan yang di peroleh bila dibandingkan dengan membayar denda sejumlah tersebut disamping juga merugikan negara. Untuk itu perlu ketentuan mengenai sanksi ini diharapkan dapat diperberat terhadap pelaku penyelundupan sehingga tindakan penyelundupan dapat ditekan seminimal mungkin.

Dalam menerapkan aturan prinsip kesetaraan harus dijalankan, dimana apabila terjadi kesalahan pada importir/ eksportir dalam menerapkan tarif Bea Masuk/ Pajak Ekspor maupun kesalahan yang

dibuat oleh aparat bea dan cukai harus sama-sama diberikan sanksi. selama ini sanksi hanya dikenakan bagi kesalahan pengimpor/pengekspor saja, sedangkan bagi aparat yang melakukan penyimpangan tidak dikenakan sanksi, maka dalam revisi Undang-Undang No.10 Tahun 1995 harus memuat sanksi yang jelas tolok ukurnya bagi pejabat Bea Cukai yang melakukan kesalahan dalam menetapkan tarif Bea Masuk/ Pajak Ekspor tersebut. Sanksi ini mulai dari peringatan sampai kepada pemecatan, disamping sanksi pidana.

Masalah berikutnya adalah mengenai perlakuan diskriminasi terhadap tarif barang impor dengan barang ekspor. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 12 ayat (1) UU no. 10/1995 bahwa *Barang impor dipungut Bea masuk berdasarkan tarif setinggi-tingginya empat puluh persen dari nilai pabean untuk menghitung bea masuk.*

Bea Masuk dapat dikenakan berdasarkan tarif yang besarnya berbeda dengan yang dimaksud dalam Pasal 12 Ayat (1) terhadap barang impor yang berasal dari Negara yang memperlakukan barang ekspor Indonesia secara diskriminatif agar dihapus karena sepanjang kasus yang bersifat diskriminasi dapat diatasi dengan *government to government* atau melalui perundingan bilateral. Masalah akan timbul bagaimana apabila Negara tujuan ekspor Indonesia memperlakukan karantina yang berbeda terhadap barang ekspor Indonesia dengan Negara lainnya.

Reformasi Tata Laksana Kepabeanan bidang impor yang diberlakukan tidak disertai dengan reformasi aparat Bea Cukai seperti perilaku, mental, serta Sumber Daya Manusia (SDM) yang kontra

produktif, dan belum diterapkannya sistem *Electronic Data Interchange* (EDI) yang dapat memperlancar arus dokumen. Selama ini kurang baiknya pelayanan respon dari Kantor Pelayanan Bea Cukai sehingga mengakibatkan terjadinya "*Contact Person*" untuk penyelesaiannya.

Permasalahan selanjutnya adalah berkaitan dengan hukum publik internasional, yang berkaitan dengan perdagangan (WTO) dan khususnya kepabeanan (WCO). Bahwa hasil konvensi WCO mengharuskan untuk semaksimal mungkin mengamankan harmonisasi dan keseragaman sistem kepabeanan masing-masing negara anggota, dan Indonesia sebagai anggota WCO telah sepakat untuk melaksanakan pelaksanaan kepabeanan yang memiliki standar teknis internasional.

Di dalam ketentuan Umum UU No. 10/1995 Pasal 1 angka 1 menyebutkan "*segala sesuatu*", kata-kata segala sesuatu ini bila diinterpretasikan akan menjadi terlalu luas. Seharusnya digunakan terminologi yang lebih proporsional terhadap kegiatan kepabeanan yang khusus dan dilingkupi oleh aturan-aturan dalam Undang-Undang.

Apabila disimak secara keseluruhan, baik terhadap ketentuan umum maupun Undang-Undang Kepabeanan secara keseluruhan, peran menteri untuk mengatur tata cara dan penetapan masih terlampaui luas dan sangat mempengaruhi pelaksanaan Undang-Undang kepabeanan itu sendiri.

Pada dasarnya ketentuan impor dan ekspor dalam Undang-Undang ini sudah cukup mengakomodir ketentuan dalam perjanjian WTO. Namun dalam beberapa bagian khusus kelihatannya belum diatur seperti ketentuan dalam tata cara pelaksanaan impor, yang berakibat

tidak konsisten dalam penerapan di lapangan, karena selalu tergantung pada Keputusan Menteri.

Masalah Tarif dan Nilai Pabean. Undang Undang Kepabeanan pada dasarnya telah mengadopsi prinsip-*prinsip valuation code* yang dianjurkan oleh WTO pada ketentuan GATT yang disepakati dalam *Uruguay Round*. Namun pengaturannya tidak dicantumkan pengaturannya lebih rinci dalam isi maupun penjelasan Pasal, khususnya mengenai prasyarat yang diperlukan maupun pengecualian terhadap penggunaan metode-metode yang diadopsi tersebut.

Mengenai Pemberitahuan Pabean dan tanggung jawab atas Bea Masuk, ketentuan ini merupakan hal yang sering muncul dipermasalahkan masyarakat, tepatnya adalah yang menyangkut dengan Pasal 31 Undang Undang Kepabeanan yang mengatur bahwa: "*Pengusaha pengurusan jasa kepabeanan yang mendapat kuasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (2) bertanggung jawab terhadap Bea Masuk yang terutang dalam hal importir tidak ditemukan*". Pertanyaan yang mendasar dalam ketentuan ini adalah teori atau praktik hukum manakah yang mendasari pelaksanaan pembebanan tanggung jawab seperti pengaturan kepabeanan ini?

Sementara itu masalah aparat hukum terutama yang menyangkut dengan aparat pelaksana dilapangan, dimana sering kita dengar penilaian dari masyarakat berkenaan dengan kinerja aparat (khususnya aparat bea cukai) bahwa masih terdapatnya praktik-praktik kepabeanan yang menyimpang dari ketentuan dan tata cara yang ada serta mengakibatkan kerugian bagi masyarakat dan Negara. Hal ini tentu

menimbulkan pertanyaan terhadap efektivitas kurikulum dan sistem yang diterapkan pada pendidikan dan latihan yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Bea dan cukai selaku instansi yang menangani langsung kepabeanan.

Dan juga masalah sarana dan prasarana yang dimiliki oleh aparat kepabeanan, aparat Bea cukai dalam meningkatkan dan menjalankan tugas pokoknya saat ini dipandang belum memadai, hal ini mengingat Indonesia merupakan Negara kepulauan dengan lebar laut yang luas, dan sudah barang tentu memerlukan sarana yang cukup memadai untuk melaksanakan tugas-tugas sehari-hari, seperti kapal-kapal patroli yang memiliki kemampuan teknis yang cukup canggih, sehingga dapat menjalankan tugasnya secara optimal, termasuk untuk memberantas penyeludupan yang mana para penyelundup itu mempergunakan kapal-kapal yang lebih canggih dari pada yang dimiliki oleh aparat bea dan cukai. sehingga aparat bea cukai sangat sukar untuk mengejanya.

Permasalahan selanjutnya adalah mengenai sistem informasi yang dimiliki oleh kepabeanan kita dirasakan masih kurang bagus dan cepat, mengingat sekarang sudah serba tranparan dan mudah diakses masyarakat serta kemudahan pelayanan dalam memberikan informasi kepada masyarakat khususnya dalam kepabeanan. Selain itu juga dengan perkembangan teknologi informasi untuk mengantisipasi kecenderungan internasional bahwa Bea dan Cukai adalah sebagai fasilitator perdagangan. Dengan demikian mau tidak mau Bea cukai harus menciptakan sistem percepatan pelayanan.

Dan masalah pelayanan informasi ini tentunya sangat berkaitan erat dengan sarana dan prasarana yang harus dimiliki oleh aparat bea dan cukai, karena dengan kemudahan pelayanan informasi tentu akan lebih mempercepat proses administrasi serta mengurangi tingkat pelanggaran yang dilakukan oleh aparat bea dan cukai.

BAB IV

ANALISIS HUKUM

Banyak faktor yang menyebabkan mengapa Undang-Undang No. 10 tahun 1995 dirasakan tidak memadai lagi untuk masa sekarang dan masa mendatang, dan salah satunya adalah faktor hukum, dalam arti materi hukum, aparatur hukum, budaya hukum serta sarana dan prasarana hukum.

Dalam menelaah Undang-undang Nomor 10 tahun 1995 ini tim mencoba akan menganalisis dari sudut pandangan hukum yang terdiri dari empat unsur tersebut.

A. Materi Hukum

Undang-undang No. 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan belum mengakomodasi perkembangan perdagangan dunia yang begitu cepat seperti antara lain adanya WTO. Dengan adanya ratifikasi Undang-undang Nomor . 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) dan masuknya Indonesia sebagai salah satu anggota WTO maka perlu revisi terhadap

Undang-undang No. 10 Tahun 1995 yang berlaku saat ini telah memuat aturan WTO seperti *Article tentang Dumping*, *Article tentang Subsidi* dan *Article tentang Custom Valuation*. Indonesia telah menerapkan Bea Masuk Anti Dumping terhadap beberapa produk impor yang berasal dari beberapa Negara dengan menggunakan payung hukum Undang-undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan. Dalam hal ini terjadi lonjakan Impor baik secara *absolute* maupun *relative* yang mengakibatkan kerugian serius terhadap Industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis atau mengancam terjadinya kerugian serius terhadap industri dalam negeri yang memproduksi barang sejenis, Indonesia sebagai anggota WTO berhak untuk menerapkan Bea Masuk Tindakan Pengamanan (*Safeguard*). Untuk mengakomodasi kemungkinan Penerapan Bea Masuk Tindakan Pengamanan (*Safeguard*) maka perlu revisi Undang-undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan sehingga penerapan Bea Masuk Tindakan Pengamanan (*Safeguard*) legal dan memiliki payung hukum yang jelas.

Istilah kepabeanan di Indonesia saat ini masih merujuk kepada definisi yang diatur dalam Undang-Undang Kepabeanan, Kepabeanan⁵ didefinisikan sebagai:

“...segala sesuatu yang berhubungan dengan[:] [1.] pengawasan atas lalu lintas barang yang masuk atau keluar Daerah Pabean dan [2.] pemungutan Bea Masuk. ”

⁵ Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1995 Tentang Kepabeanan, Pasal 1 Angka 1.

Dari definisi tersebut, dapat disimak bahwa dua bagian terpenting dari masalah Kepabeanan adalah: (i) pengawasan dan lalu lintas barang masuk atau keluar daerah pabean, dimana hal ini terkait dengan fungsi kedaulatan (*sovereignty*) dan keamanan (*security*) dari pabean dan (ii) pemungutan bea masuk, dimana hal ini terkait dengan fungsi anggaran (*budgetary*) dari pabean. Ketentuan dalam Undang-Undang Kepabeanan tersebut kemudian diperinci secara detail, berkaitan dengan berbagai aspek yang berkaitan dengan kepabeanan, ke dalam delapan belas Bab yang ada di undang-undang tersebut.

Sejak berlakunya Undang-Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, bahwa rumusan pasal mengenai tindak pidana penyeludupan yang diatur dalam Pasal 102 Undang-Undang tersebut dirasakan kurang jelas, sebab dalam penjelasannya hanya menyatakan bahwa pengertian "**tanpa mengindahkan**" adalah sama sekali tidak memenuhi ketentuan atau prosedur. Hal ini berarti jika memenuhi salah satu kewajiban seperti menyerahkan pemberitahuan pabean tanpa melihat benar atau salah, tidak dapat dikategorikan sebagai penyeludupan sehingga tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat. Oleh sebab itu dalam Undang-Undang Kepabeanan yang akan datang pengertian penyeludupan harus dirumuskan dengan tegas perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana penyeludupan untuk menghindari interpretasi yang berbeda yang dapat disalahgunakan. Selain penegasan kriteria perbuatan penyeludupan, juga sanksi yang dikenakan secara kumulatif diperberat untuk menimbulkan efek jera bagi pelakunya.

Karena masih terjadinya penyelundupan melalui praktek *under invoice* yang merugikan keuangan Negara diusulkan untuk memberlakukan *Pre Shipment Inspection* (PSI) sebagai salah satu solusi untuk mencegah terjadinya penyelundupan barang impor.

Adapun pertimbangan pemberlakuan PSI antara lain :

1. Menjamin kebenaran asal usul volume, kualitas, harga dan nomor pos tarif
2. Mencegah terjadinya Under invoice dan melindungi industri dalam negeri dari adanya barang selundupan.
3. Mengamankan penerimaan Negara yang berasal dari Bea Masuk dan Pungutan import.
4. Untuk pengendalian penggunaan devisa.

Pemberlakuan PSI tersebut tidak mengurangi kewenangan Dirjen Bea Cukai karena masih banyak tugas pengawasan yang perlu dilakukan oleh aparat Bea Cukai.

Perlu adanya insentif bagi aparat Bea Cukai yang berjasa dalam menangani pelanggaran Kepabeanan yang berasal dari sanksi administrasi berupa denda atau hasil lelang barang pelanggaran Kepabeanan. Insentif tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan motivasi dan kinerja aparat Bea Cukai. Demikian juga kepada masyarakat atau pengawasan instansi lainnya dalam upaya penanggulangan pelanggaran di bidang Kepabeanan dapat diberikan insentif yang sama. Diharapkan dengan pemberian insentif tersebut partisipasi masyarakat dalam mensukseskan pemberantasan penyelundupan akan lebih membawa hasil.

Aparat Bea Cukai harus memiliki “*technical know how*” seperti antara lain pengetahuan, komoditi/ klasifikasi dan penomoran barang, jalur merah, jalur hijau dan jalur prioritas sehingga bisa berkontribusi memperlancar arus barang impor.

Hukum Publik Internasional.

Seperti diketahui, Indonesia telah melakukan ratifikasi terhadap berbagai ketentuan internasional yang mengatur tentang perdagangan (WTO) dan kepabeanan (WCO). Sebagai akibatnya, Indonesia sebagai anggota WCO dan WTO tersebut secara sukarela telah menundukkan dan mengikatkan dirinya pada ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam konvensi yang diadakan oleh masing-masing Organisasi Internasional tersebut.

Pendirian WCO yang pada awalnya ditandatangani oleh 13 Negara pada tanggal 15 Desember 1950 dan hasil konvensi WCO tersebut mulai berlaku pada tanggal 4 November 1952. Adapun pertimbangan dasar dilaksanakannya konvensi ini adalah secara umum untuk semaksimal mungkin mengamankan harmonisasi dan keseragaman sistem kepabeanan masing-masing negara anggota, dan khususnya untuk mempelajari masalah-masalah inheren dalam pembangunan dan pengembangan teknik dan pengaturan hukum yang terkait kepabeanan.⁶ Indonesia sendiri telah masuk menjadi anggota

⁶ “Convention establishing a Customs Co-operation Council”, <[http:// www.wcoomd.org/ie/EN/Conventions/conventions.html](http://www.wcoomd.org/ie/EN/Conventions/conventions.html) (19 November 2006)>

WCO setelah meratifikasi konvensi WCO pada tanggal 30 April 1957.⁷ Sebagai anggota WCO, Indonesia telah sepakat untuk melaksanakan pelaksanaan Kepabeanan yang memiliki standar teknis internasional.

Sejalan dengan hal tersebut, setelah melalui perundingan-perundingan internasional yang sangat panjang, pada akhirnya WTO berdiri pada tanggal 1 Januari 1995 juga telah memiliki anggota sebanyak 148 Negara terhitung sejak tanggal 13 Oktober 2004. Namun demikian, WTO merupakan hasil pengembangan dari sistem GATT, dengan memberikan perhatian khusus pada perdagangan jasa dan Hak Atas Kekayaan Intelektual. Terhadap perdagangan barang-barang sebenarnya telah diatur dalam ketentuan dalam sistem *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) sejak tahun 1948.⁸

Pembahasan pada Bab ini khusus mengenai masalah pengukuran tingkat kesesuaian implementasi hukum internasional ke dalam hukum nasional. Kerangka acuan bagi pembahasan akan diuraikan ke dalam (i) delapan belas bidang pengaturan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Kepabeanan Indonesia; dan (ii) Budaya Hukum Aparat Kepabeanan.

Pengukuran Kesesuaian Hukum Kepabeanan Nasional (UU Kepabeanan) Terhadap Ketentuan Kepabeanan WTO.

Berikut ini adalah sekilas pembahasan pengukuran kesesuaian beberapa pengaturan pokok dalam UU Kepabeanan dengan Ketentuan WTO:

⁷ Position As Regards Ratification And Accessions (as of July 2006) on Convention establishing a Customs Co-operation Council, General Secretariat, <<http://www.wcoomd.org>> (19 November 2006)>

⁸ WTO, <<http://www.wto.org>> (18 November 2006)>

1. Ketentuan Umum; berisi ketentuan-ketentuan yang mengatur definisi-definisi istilah yang digunakan dalam UU Kepabeanan, dan juga mengatur prosedur pokok bagi kegiatan Kepabeanan.

Beberapa ketentuan yang perlu dikaji ulang antara lain adalah:

- a. Pasal 1 Angka 1. yang menyebutkan “segala sesuatu” yang bila diinterpretasikan akan menjadi terlalu luas. Seharusnya digunakan terminologi yang lebih proporsional terhadap kegiatan Kepabeanan yang khusus dan dilingkupi oleh aturan-aturan dalam Undang-Undang Kepabeanan itu sendiri. Sebagai rujukan bahwa pemberian definisi harus tertutup dan khusus dalam mengatur bentuk kegiatan tertentu, dapat disimak kutipan definisi Kepabeanan dari Undang-Undang Kepabeanan Kanada sebagai berikut:

“...“customs duty”, except for the purposes of Part 3, other than sections 82 and 122, means a duty imposed under section 20.”⁹

- b. Apabila disimak secara keseluruhan, baik terhadap Ketentuan Umum maupun Undang-Undang Kepabeanan secara keseluruhan, peran Menteri untuk mengatur Tata Cara dan Penetapan masih terlampau luas dan sangat mempengaruhi pelaksanaan Undang-Undang Kepabeanan itu sendiri. Oleh karena itu, Undang-Undang Kepabeanan seharusnya memegang porsi pengaturan yang lebih signifikan dengan

⁹ < <http://www.canlii.org/ca/sta/c-54.011/sec2.html> (19 November 2006)>

melampirkan aturan-aturan yang lebih rinci seperti halnya yang diterapkan Negara Jepang. Adapun hal ini dilakukan agar pelaksanaan Kepabeanan dapat berjalan konsisten. Menteri—tanpa pengaruh politis apapun atau siapapun yang menjabat— cukup menjadi pengawas pelaksanaan dan mengatur atau memberikan persetujuan terhadap hal-hal yang lebih teknis di lapangan kegiatan Kepabeanan.

2. Impor dan Ekspor; pengaturan impor dan ekspor di sini secara umum sudah cukup mengakomodir ketentuan dalam perjanjian WTO. Namun demikian, sekali lagi perlu diperhatikan bahwa diperlukan pengaturan terhadap beberapa bagian khusus dalam tata cara pelaksanaan impor dengan mencantumkannya di dalam UU Kepabeanan, sehingga konsistensi penerapan di lapangan tidak lagi tergantung pada Keputusan Menteri.
3. Tarif dan Nilai Pabean (TNP); bagian ini adalah bagian pengaturan yang paling penting dalam pelaksanaan Kepabeanan. UU Kepabeanan sendiri pada dasarnya telah mengadopsi prinsip-prinsip *Valuation Code* yang dianjurkan oleh WTO pada Ketentuan VII GATT sebagaimana disepakati dalam Tokyo Round, maupun pada Ketentuan XXI GATT yang disepakati dalam Uruguay Round. Sebagai contoh:
 - a. Tarif Bea Masuk sebesar 40% terhadap barang impor dengan pengecualian-kecualian khusus merupakan ketentuan yang didasarkan pada Ketentuan GATT.

- b. Penentuan TNP menggunakan metode pokok berdasarkan nilai transaksi perdagangan atau "*transaction value*".
- c. Penentuan TNP di luar metode pokok, juga telah menggunakan enam metode alternatif.

Kritik secara umum terhadap pengaturan di sini adalah tidak dicantumkan pengaturannya lebih rinci dalam isi maupun penjelasan Pasal, khusus mengenai prasyarat yang diperlukan maupun pengecualian terhadap penggunaan metode-metode yang diadopsi tersebut, sebagaimana diatur dalam Ketentuan WTO.

- 4. Bea Masuk Antidumping dan Bea Masuk Imbalan; pengaturan masalah antidumping di sini merupakan hasil adopsi dari WTO pada Ketentuan VI GATT yang disepakati dalam *Kennedy Round*. Lebih jauh lagi, ketentuan turunan dari pengaturan antidumping dalam UU Kepabeanan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1996 (PP Antidumping). Pembentukan Komite Nasional Antidumping berdasarkan Pengaturan PP Antidumping, juga merupakan implementasi dari Ketentuan VI GATT.
- 5. Pemberitahuan Pabean dan Tanggung Jawab atas Bea Masuk; terhadap bagian ini, kritik yang sering muncul dari masyarakat adalah terhadap keberlakuan Pasal 31 yang mengatur bahwa Pengusaha pengurusan jasa Kepabeanan yang mendapat kuasa Pengurusan Pemberitahuan Pabean bertanggung jawab terhadap Bea Masuk yang terutang dalam hal importir tidak ditemukan. Pertanyaan mendasar terhadap Ketentuan ini adalah teori atau

praktik hukum manakah yang mendasari pelaksanaan pembebanan tanggung jawab seperti pengaturan Kepabeanan ini?

6. Larangan Dan Pembatasan Impor atau Ekspor serta Pengendalian Impor atau Ekspor Barang Hasil Pelanggaran Hak Atas Kekayaan Intelektual; ketentuan ini juga merupakan hasil adopsi dari Ketentuan WTO yang dituangkan dalam *Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS). Yang menjadi pertanyaan di sini adalah sejauh mana aparat hukum Kepabeanan dapat memahami hukum dan pelaksanaan dapat menegakkan permasalahan HaKI ini, mengingat ruang lingkup HaKI ini sendiri terdiri dari beberapa bagian yang memiliki karakteristik penanganan yang berbeda-beda.

B. Aparatur Hukum

Kepabeanan merupakan salah satu aktivitas yang dilakukan oleh aparatur administrasi negara dan dalam pelaksanaan tugasnya juga berkaitan erat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan di suatu negara, maka aktivitas aparatur pabean wajib diatur dan ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang khusus tentang pabean. Aktivitas pabean juga dapat diatur oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan kepabeanan, seperti perundang-undangan tentang perdagangan, kesehatan, kepelabuhan, penerbangan, dan lain sebagainya.

Terkait dengan telah diratifikasinya beberapa ketentuan internasional tentang perdagangan dan kepabeanan oleh pemerintah

Indonesia, maka diperlukan penataan ulang terhadap berbagai perangkat dan budaya kerja dari aparatur yang bertugas di sektor kepabeanaan. Salah satu dari penataan ulang tersebut adalah pembentukan budaya hukum yang baru di kalangan aparatur kepabeanaan di Indonesia.

Selama ini, peranan budaya hukum dalam hukum kepabeanaan di Indonesia tercermin dari perilaku aparat pelaksana di lapangan. Oleh karena itu, sangat diperlukan pembinaan yang dilakukan secara terus menerus agar tercipta aparatur yang berperilaku yang baik. Untuk mendapatkan dan memberdayakan aparat Kepabeanaan yang memiliki budaya hukum yang baik harus melalui suatu proses yang sangat selektif. Salah satu upaya yang dapat dilakukan dalam proses pemberdayaan dan penguatan mental aparat Kepabeanaan tersebut adalah dengan memberikan kurikulum pendidikan dan latihan (diklat) yang terstruktur sesuai dengan jabatan yang ditugaskan kepadanya, dan diklat tersebut wajib mengadopsi berbagai norma dan ketentuan internasional dalam bidang perdagangan dan kepabeanaan yang terbaru. Pendidikan dan latihan tersebut juga harus menjadi alat ukur terhadap sejauh mana aparat Kepabeanaan dapat menyerap budaya hukum yang baik dalam pelaksanaan tugasnya serta dalam memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat.

Terkait dengan Kepabeanaan di Indonesia, memang telah dilakukan pendidikan dan latihan terhadap setiap aparat Kepabeanaan, namun karena masih terdapatnya praktik-praktik Kepabeanaan yang menyimpang dari Ketentuan dan tata cara Kepabeanaan yang ada serta

mengakibatkan kerugian bagi masyarakat dan Negara. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan terhadap efektivitas kurikulum dan sistem yang diterapkan pada pendidikan dan latihan yang dilakukan oleh aparat Kepabeanan Indonesia?.

Salah satu kritik tajam lagi terhadap pelaksanaan pendidikan dan latihan aparat Kepabeanan adalah: Mampukah Ditjen Bea Cukai mendapatkan aparat Kepabeanan bagian Intelijen Taktis berkualitas (*dengan tanggung jawab: intelijen taktis; identifikasi narkoba dan psikotropika; menjelaskan modus operandi dan penegakan hukum narkotika; identifikasi uang palsu; memahami dan melaksanakan HaKI; memahami peraturan larangan dan pembatasan; mengadministrasi persenjataan; memahami dan mahir menggunakan senjata*), apabila hanya berbekal pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan dalam kurun waktu 2 minggu saja?¹⁰

C. Budaya Hukum

Dalam kehidupan bernegara, dikenal adanya berbagai lambang atau simbol yang berkaitan dengan budaya dari masyarakat. Pada prakteknya, simbol-simbol yang digunakan beraneka ragam antara satu masyarakat dengan masyarakat lain, antara satu budaya dengan budaya lain. Simbol-simbol tersebut meliputi kata-kata, citra-citra visual,

¹⁰ Lihat Program Pendidikan Dan Pelatihan Dirjen Bea Cukai.

dan kode-kode serta konvensi-konvensi yang membentuk sistem nilai dan pola-pola perilaku pada masyarakat tertentu.¹¹

Dalam perjalanan kehidupan kenegaraan, ada satu budaya yang khusus berkaitan dengan norma-norma yang mengatur berbagai aktivitas dan kehidupan masyarakat. Budaya tersebut disebut sebagai budaya hukum. Pada dasarnya, budaya hukum yang berjalan dalam suatu masyarakat merupakan fokus penting bagi setiap pemberlakuan dan pelaksanaan suatu norma hukum dalam masyarakat tersebut. Kesesuaian antara norma yang akan diberlakukan dengan budaya hukum setempat menjadi pertimbangan bagi efektifitas keberlakuan norma hukum tersebut kelak. Dengan demikian, budaya hukum memegang peranan yang sangat penting dalam berbagai aktivitas kehidupan masyarakat.

Dalam sektor kepabeanan, budaya hukum yang terkait dengan aktivitas kepabeanan banyak berhubungan dengan sikap mental dan etos kerja serta perilaku yang ada pada aparat Kepabeanan di Indonesia saat ini. Oleh karena itu, semakin banyaknya *complain* dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap perilaku dan kinerja aparat Kepabeanan dalam menegakkan hukum Kepabeanan Nasional

¹¹ Dani Cavallaro, *Critical and Cultural Theory*, Diterjemahkan oleh Laily Rachmawati, Yogyakarta: Niagara, 2004, hlm. 5–6. Kutipan selengkapnya:

“Manusia, binatang, dan objek-objek dengan nyata ada sebagai bentuk-bentuk material yang, dalam beberapa tingkatan, tergantung pada ‘hukum-hukum perubahan’. ... agar dapat membawa/mengandung makna tertentu, manusia, binatang, dan objek-objek harus dibekali dengan arti yang bersifat simbolik. Masyarakat dan budaya sesungguhnya hanya dapat memahami dunia (*make sense of the world*) (sekalipun sementara dan sekejap) dengan menerjemahkan makhluk baik yang bernyawa maupun yang mati sebagai entitas-entitas simbolik. Simbol-simbol yang digunakan beraneka ragam antara satu masyarakat dengan masyarakat lain, antara satu budaya dengan budaya lain. Simbol-simbol tersebut meliputi kata-kata, citra-citra visual, dan kode-kode serta konvensi-konvensi yang membentuk sistem nilai dan pola-pola perilaku pada masyarakat tertentu. Pada titik ini manusia, binatang dan objek-objek dikaitkan dengan simbol di mana masyarakat telah terlatih untuk menghargai bahwa mereka (manusia, binatang, dan objek-objek) menjadi bermakna, atau penting.”

seharusnya menjadi pertimbangan pokok bagi evaluasi terhadap ketentuan hukum yang mengatur kepabeanan di Indonesia.

Budaya hukum ini, selain harus dimiliki oleh aparatur pelaksana, masyarakat juga harus mempunyai budaya hukum, karena selama ini penyimpangan yang terjadi dalam kepabeanan tersebut tidak terlepas dari perilaku masyarakat pengguna kepabeanan, masyarakatlah yang memberi peluang kepada aparat untuk melakukan penyimpangan tersebut.

Oleh karena itu budaya hukum aparat dan masyarakat harus sama-sama di perbaiki, karena budaya hukum ini sangat penting untuk tegaknya aturan atau tidak, lagi pula bagaimanapun juga baiknya aturan yang dibuat, tapi apabila perilaku aparatur pelaksana dan masyarakat pengguna memberi peluang untuk melakukan penyimpangan, maka tidak ada artinya peraturan tersebut.

Untuk memperbaiki budaya hukum ini dapat dilakukan melalui pendidikan, peningkatan kesejahteraan dan sosialisasi. Hal ini tidak mudah dilakukan serta memerlukan waktu yang cukup lama. Perubahan budaya hukum masyarakat harus dilakukan secara sistematis dan berkelanjutan.

D. Sarana dan Prasarana Hukum

Secara umum tugas aparat bea dan cukai bukan hanya dipelabuhan-pelabuhan saja, akan tetapi mencakup pengawasan dilaut. Pengawasan tersebut dilakukan dengan kapal-kapal untuk melakukan patroli yang cepat dan cangguh. Untuk mendapatkan hasil yang

maksimal, aparat bea dan cukai dalam melakukan tugas operasionalnya diperlukan sarana dan prasarana yang cukup memadai, mengingat Indonesia merupakan Negara yang terdiri dari pulau-pulau, maka aparat Bea Cukai perlu dilengkapi dengan beberapa sarana seperti kapal patroli yang memiliki kemampuan teknis sedemikian rupa, sehingga dapat digunakan untuk melaksanakan tugas-tugasnya dengan secara optimal. Untuk mendapatkan hal ini DPR dapat mengusulkan kepada Pemerintah untuk penambahan anggaran Bea Cukai yang antara lain digunakan untuk mendukung tugas operasional tersebut.

Secara umum, untuk mencegah terjadi penyeludupan dilaut, upaya pengawasan harus dilakukan dengan ketat, untuk melakukan pengawasan tersebut perlu disediakan sarana kapal cepat dengan ukuran bobot tertentu pula, dengan adanya mempunyai kapal-kapal tersebut akan lebih memudahkan aparat dilapangan untuk melakukan tugas rutinnya.

Dalam Undang-Undang No.10 tahun 1995 tentang Kepabeanan, sarana yang digunakan oleh aparat bea cukai untuk melakukan tugas-tugas rutinnya terutama untuk melakukan patroli di perairan sangat minim sekali, sehingga apabila ada penyeludupan kapal patroli aparat kalah canggihnya dengan kapal yang dimiliki oleh penyeludundup.

BAB V

PENUTUP

Adapun simpulan dan rekomendasi yang dapat diberikan dari kegiatan analisis dan evaluasi hukum yang dilakukan terhadap Undang Undang No. 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan ini adalah sebagai berikut:

A. Kesimpulan

1. Beberapa pengaturan dalam undang Undang Kepabeanan (UU No. 10 Tahun 1995) belum memiliki kesesuaian dengan ketentuan Kepabeanan dan perdagangan Internasional, mengingat pemerintah Indonesia telah meratifikasi beberapa ketentuan Internasional yang berkaitan dengan kepabeanan dan perdagangan.

2. Pengaturan Ketentuan dalam UU Kepabeanan terlalu banyak memberikan porsi pengaturan kebijakan kepada Pejabat Eksekutif, porsi mana seharusnya juga menjadi lingkup pengaturan dalam Ketentuan UU Kepabeanan.
3. Budaya hukum aparat terkait dengan aktivitas kepabenanan masih berada dalam masyarakat karena seringnya ditemukan pelanggaran-pelanggaran yang sudah dianggap lazim dalam kegiatan kepabeanan nasional, dan hal tersebut mempengaruhi kinerja dari aparat kepabeanan secara keseluruhan.

B. Rekomendasi/Saran

1. Untuk menghadapi perkembangan perdagangan dunia dimasa sekarang dan mendatang, perlu dilakukan revisi atau penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 10 tahun 1995 tentang kepabeanan, sehingga dengan ketentuan yang baru telah sinkron baik dengan peraturan perundangan nasional maupun dengan ketentuan-ketentuan internasional.
2. Diperlukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan kepabeanan di Indonesia dengan ketentuan-ketentuan Internasional tentang perdagangan dan kepabeanan.
3. Diupayakan untuk merevisi kurikulum pendidikan dan latihan bagi aparatur kepabeanan yang ada menjadi kurikulum yang lebih baik dan selektif bagi aparat Kepabeanan Nasional, sehingga dapat mewujudkan tercapainya peningkatan kualitas budaya hukum dan mental serta perilaku dari aparat Kepabeanan Nasional yang ada.