

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG MASALAH

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, suatu negara harus dapat menjalankan roda perekonomiannya dengan baik. Hal ini berpengaruh terhadap pembangunan negara untuk kemakmuran masyarakatnya. Salah satu aspek dalam penyelenggaraan pembangunan diperlukan dana, berasal dari penerimaan pajak. Pajak merupakan salah satu alat yang penting bagi pemerintah dalam mencapai tujuan ekonomi, politik, dan sosial yang mengandung berbagai sasaran sebagai berikut :¹(1) Pengalihan sumber dana dari sektor swasta ke sektor pemerintah; (2) Pendistribusian beban pemerintah secara adil dalam kelas-kelas penghasilan (*vertical equity*) dan secara merata bagi masyarakat yang berpenghasilan sama (*horizontal equity*); (3) Mendorong pertumbuhan ekonomi, stabilisasi harga dan perluasan kesempatan kerja. Sejak awal tahun 1980-an, pajak merupakan primadona penerimaan negara. Penerimaan pajak menjelma menjadi andalan penerimaan negara.²

Penerimaan pajak, diantaranya dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional. Pajak perdagangan internasional itu terdiri dari bea masuk (impor) dan bea keluar (ekspor). Sumbangan penerimaan pajak perdagangan internasional, yang memberikan kontribusi yang besar adalah bea masuk. Hal ini sesuai dengan peraturan kepabeanan, yaitu kegiatan impor akan dikenakan pajak impor dan bea masuk, yang bertujuan sebagai pemasukan kas negara dan melindungi industri dalam negeri. Kegiatan ekspor hampir sebagian besar tidak dikenakan pajak, hanya atas beberapa jenis ekspor saja. Hal ini bertujuan agar mendorong industri dalam negeri mampu bersaing di pasar internasional. Berikut ini tabel yang menunjukkan perkembangan penerimaan pajak internasional yang terdiri dari bea masuk dan bea keluar dari tahun ke tahun.

¹ Mohammad Zain, *Manajemen Perpajakan*, Jakarta 2005 : Salemba Empat, hal.6

² .John Hutagaol, 2005, "LTO Tonggak Modernisasi Administrasi Kantor Pajak Indonesia", *Jurnal Pajak*, Volume 4, No.8,.

Tabel 1.1
Penerimaan Perpajakan 2007-2008
(dalam miliar rupiah)

Uraian	2007						2008			
	APBN UU. 18/2006	% thd PDB	RAPBN-P	% thd PDB	APBN-P	% thd PDB	RAPBN	% thd PDB	APBN	% thd PDB
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
A. Pajak Dalam Negeri	494,591.6	13.1	472,756.9	12.4	474,551.0	12.6	568,272.8	13.2	569,971.7	13.2
i. Pajak penghasilan	261,698.3	6.9	249,954.2	6.6	251,748.3	6.7	305,262.5	7.1	305,961.4	7.1
1. PPh migas	41,241.7	1.1	37,473.5	1.0	37,267.6	1.0	40,950.9	1.0	41,649.8	1.0
2. PPh non-migas	220,456.6	5.8	212,480.7	5.6	214,480.7	5.7	264,311.6	6.1	264,311.6	6.1
ii. Pajak pertambahan nilai	161,044.2	4.3	152,057.2	4.0	152,057.2	4.0	186,626.7	4.3	187,626.7	4.4
iii. Pajak bumi dan bangunan	21,267.0	0.6	22,025.8	0.6	22,025.8	0.6	24,159.7	0.6	24,159.7	0.6
iv. BPHTB	5,389.9	0.1	3,965.5	0.1	3,965.5	0.1	4,852.7	0.1	4,852.7	0.1
v. Cukai	42,034.7	1.1	42,034.7	1.1	42,034.7	1.1	44,426.5	1.0	44,426.5	1.0
vi. Pajak lainnya	3,157.5	0.1	2,719.5	0.1	2,719.5	0.1	2,944.6	0.1	2,944.6	0.1
B. Pajak Perdagangan Internasional	14,870.4	0.4	17,134.9	0.5	17,459.9	0.5	15,402.8	0.4	22,006.7	0.5
i. Bea masuk	14,417.6	0.4	14,417.6	0.4	14,417.6	0.4	14,940.8	0.3	17,940.8	0.4
ii. Pajak ekspor / bea keluar	452.8	0.0	2,717.3	0.1	3,042.3	0.1	462.0	0.0	4,065.9	0.1
J U M L A H	509,462.0	13.5	489,891.8	12.9	492,010.9	13.1	583,675.6	13.6	591,978.4	13.7

Dari tahun 2007 hingga 2008 penerimaan bea masuk selalu meningkat. Penerimaan bea masuk berkaitan erat dengan kegiatan impor, yang berasal dari nilai transaksi. Nilai transaksi tersebut berasal dari harga penjualan antara pembeli dan penjual ditambah dengan biaya-biaya yang dikeluarkan pembeli hingga barang tersebut sampai ke dalam daerah tujuan. Nilai transaksi tersebut digunakan sebagai dasar penetapan nilai pabean.

Dalam prakteknya sering terjadi perbedaan antara importir dengan petugas pabean tentang nilai pabean, yang diberitahukan importir melalui Pemberitahuan Impor Barang (PIB). Dalam peran kepabeannya yang dibebankan oleh negara yaitu selain peran sebagai fasilitas perdagangan (*trade facilitator*), juga peran sebagai pemungut pajak (*revenue collection*), walaupun terdapat perbedaan penetapan nilai pabean, petugas pabean mempunyai hak untuk menetapkan sendiri nilai pabeannya. Hak tersebut tidak terlepas dari sifat pungutan pajak tersebut

adalah memaksa dan dalam pemerintahan, negara mempunyai hak untuk memutuskan sesuatu untuk kepentingan negara itu sendiri.

Perbedaan nilai pabean tersebut yang berpengaruh terhadap pembayaran bea masuk dan pajak impor. Akibatnya terjadi sengketa kepabeanan yaitu keberatan importir atas keputusan yang menetapkan adanya kekurangan pembayaran bea masuk yang dilakukan oleh pejabat pabean. Bentuk keputusan tersebut adalah dengan diterbitkannya Surat Penetapan yaitu *Surat pemberitahuan Kekurangan Pembayaran Bea Masuk (SPKPB)*.

Atas penerbitan SPKPB tersebut importir dapat menerima keputusan tersebut, yang diteruskan dengan pembayaran kekurangan pajak impor dan bea masuk atau sebaliknya yaitu menolaknya. Permasalahannya bila pihak importir menolak hasil temuan yang dituangkan dalam bentuk suatu keputusan yaitu penerbitan SPKPB, maka hal tersebut telah menimbulkan sengketa pajak antara wajib pajak dengan petugas pabean. Adapun penolakan yang dilakukan oleh pihak importir disebabkan oleh beberapa alasan diantaranya :

- Terdapat perbedaan nilai pabean atau pemberitahuan nilai pabean yang salah
- Terdapat perbedaan jenis barang yang diberitahukan
- Terdapat perbedaan jumlah barang, tariff atas barang tersebut
- Dan lain-lain

Seperti telah disebutkan, sengketa kepabeanan ini berasal dari keberatan akibat ketidaksetujuan atau penolakan importir / pengguna jasa kepabeanan atas keputusan yang diterbitkan oleh pejabat bea dan cukai di bidang klasifikasi barang dan nilai pabean.³ Dalam aspek kepabeanan yaitu keadilan maka terhadap keberatan importir ini diterima sebagai azas pelaksanaan *good governance*. Untuk itu sebagai realisasinya pihak pabean akan mengadakan suatu pemeriksaan ulang dan pengujian terhadap penetapan nilai pabean yang disengketakan tersebut melalui audit khusus.

Pemeriksaan dan pengujian nilai pabean ini berdasarkan nilai transaksi, meliputi dokumen-dokumen yang berhubungan dengan impor dan diolah

³ Ali Purwito M, *Reformasi Kepabeanan UU No.17 Tahun 2006 Pengganti UU No.10 Tahun 1995*, Yogyakarta : Graha Ilmu 2007, hal. 175

sehingga ditemukan nilai pabean yang sebenarnya. Apabila pemeriksaan dan pengujian tersebut masih kurang maka dilakukan audit khusus.

Audit khusus dibidang kepabean tersebut dilakukan sebagai dasar banyaknya pertimbangan atau alasan penetapan nilai pabean yang berbeda guna mendapatkan nilai transaksi yang sebenarnya. Pada akhirnya nilai pabean yang diragukan oleh pihak pabean tersebut menjadi jelas. Namun demikian tidak semua keberatan importir mengenai nilai pabean tersebut, dilakukan audit khusus.

Apabila terdapat keberatan yang diajukan oleh importir terhadap SPKPBM, maka pihak pabean untuk sebagian importir, akan diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan langsung ke pengadilan pajak dan sebagian lagi, terlebih dahulu diadakannya audit khusus. Dalam pelaksanaan audit khusus tersebut berbeda dengan audit umum, pabean hanya mengambil beberapa indikator penyebab perbedaan nilai pabean, diantaranya mengecek harga barang dipasaran, jenis barang, profil penjual & importir dan lain sebagainya.

Hasil pelaksanaan audit khusus tersebut juga berbeda dengan audit umum, yaitu importir tidak diberikan daftar temuan sementara dan laporan hasil audit. Importir hanya diberitahu apakah keberatannya diterima atau ditolak yang berasal dari hasil audit. Berikut ini disajikan tabel importir yang mengajukan keberatan lalu dilakukan audit khusus dan hasilnya pada bulan Oktober 2007-Maret 2008 yang hanya dilakukan di Direktorat Jenderal Bea dan Cukai Jakarta.

TABEL 1.2
HASIL AUDIT KHUSUS OKTOBER 2007-MARET 2008
DI DJBC

NO	BULAN	KEBERATAN	AUDIT KHUSUS	DITOLAK	DITERIMA
1	OKTOBER-DESEMBER	278	38	36	2
2	JANUARI	143	15	15	-
3	FEBRUARI	139	11	9	2
4	MARET	166	37	32	5
	TOTAL	726	101	92	9

*Sumber: Audit khusus yang hanya dilakukan di bagian Keberatan DJBC tidak termasuk yang dilakukan oleh Kantor Pelayanan Utama (KPU), Kantor Wilayah (Kanwil)

Berdasarkan tabel diatas dalam kurun waktu 6 (enam) bulan hampir sebagian besar importir yang mengajukan keberatan dan dilakukan audit khusus, hasilnya ditolak. Hal ini tentu menimbulkan citra yang kurang baik bagi pabean dalam penanganan audit khusus. Importir berharap bahwa dengan diadakannya audit khusus dapat menjawab keberatan yang diajukan importir.

Sebagian besar hasil audit khusus yang seharusnya dapat memberikan jawaban, dalam hal ini harus dapat menjawab keberatan yang diajukan importir mengenai perbedaan nilai pabean, tidak jelas. Ketidakjelasan dalam hal ini adalah tidak adanya kepastian hukum. Kepastian hukum disini selain importir merasakan adanya transparansi dalam audit khusus sehingga hasilnya dapat memberikan kepastian tentang nilai pabean yang disengketakan , juga dasar dilakukannya audit khusus tersebut harus dapat memberikan kepastian hukum bagi importir. Pabean harus dapat memberikan penjelasan mengapa ada sebagian importir yang diaudit khusus dan sebagian lagi tidak, apabila terjadi sengketa nilai pabean.

Berdasarkan beberapa uraian maka dalam penulisan skripsi ini penulis memilih judul : "ANALISIS KEPASTIAN HUKUM DALAM AUDIT KHUSUS KEPABEANAN "

1.2 PERMASALAHAN

Implikasi penerapan *self assessment* sistem dalam pemenuhan kewajiban perpajakan dalam rangka menguji kepatuhan wajib pajak maka dilakukan pemeriksaan untuk meneliti apakah yang dilaporkan wajib pajak telah sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku. Dalam hal kepabeanan khususnya bidang import apabila terdapat sengketa nilai pabean yaitu perbedaan terhadap pemberitahuan impor barang yang berujung pada penetapan nilai pabean maka dilakukan audit khusus untuk menjamin kepastian hukum bagi importir. Kepastian hukum tersebut dalam hal peraturan dan sistem administrasi kepabeanan sehingga hasilnya dapat memberikan kepastian tentang nilai pabean yang disengketakan tersebut.

Dari uraian diatas dapat dirumuskan pokok permasalahan dalam skripsi ini yang akan dianalisis adalah :

Bagaimanakah kepastian hukum dalam audit khusus kepabeanan bagi importir?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan perumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka adapun tujuan penelitian ini adalah : untuk mengetahui kepastian hukum dalam pelaksanaan audit khusus bagi importir.

1.4 SIGNIFIKANSI PENELITIAN

1. Signifikansi Akademis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khasanah dan literatur keilmuan dalam kajian tentang administrasi perpajakan khususnya di bidang audit khusus kepabeanan.

2. Signifikansi Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan diperoleh informasi yang bermanfaat bagi petugas bea dan cukai serta wajib pajak tentang arti pentingnya kepastian hukum dalam audit dibidang kepabeanan .

1.5 SISTEMATIKA PENULISAN

BAB 1 : PENDAHULUAN

Di dalam bab pendahuluan ini berisi latar belakang masalah, permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini beserta pertanyaan penelitiannya, tujuan dan signifikansi penelitian yang ditinjau dari sisi akademis dan praktis dan sistematika penulisan yang menjelaskan susunan bab per bab pada penelitian ini.

BAB 2 : KERANGKA TEORI & METODE PENELITIAN

Bab ini akan menjabarkan teori-teori perpajakan yang berkaitan dengan judul penelitian, yang dikaji lebih dalam dari berbagai literatur sehingga dapat memberikan gambaran mengenai kerangka teori yang akan digunakan dalam penelitian ini.

BAB 3 : IMPOR DAN AUDIT KHUSUS KEPABEANAN

Dalam bab ini berisi mengenai gambaran umum penelitian tentang penjabaran prosedur impor dan pelaksanaan audit khusus kepabeanan di kantor Direktorat Bea dan Cukai.

BAB 4: ANALISIS KEPASTIAN HUKUM DALAM AUDIT KHUSUS KEPABEANAN

Dalam bab ini berisi tentang hasil penelitian, dan analisis data.

BAB 5 : SIMPULAN DAN REKOMENDASI

Bab terakhir dari penulisan ini yang berupa simpulan dari bab-bab sebelumnya serta saran yang diberikan penulis sebagai harapan untuk menciptakan keadaan yang lebih baik.

