

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Penelitian

Sebelum berlakunya Undang-Undang (UU) No.10/1995 tentang Kepabeanan, sistem pemeriksaan pada Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) menganut prinsip *Customs Suspect* kepada Importir. Prinsip tersebut diadopsi dari konsep *Brussels Definition of Value* (BDV). Keputusan Pejabat Bea Cukai pada periode ini mengandung “kepastian hukum” dan keputusan pejabat pabean bersifat final. Namun konsep ini rawan penyalahgunaan wewenang oleh Petugas Bea Cukai dengan mempersulit importir sehingga arus barang terhambat.

Perdagangan internasional modern membutuhkan kecepatan arus barang. Sementara itu, pemeriksaan barang yang ketat oleh DJBC berakibat menghambat arus barang. Hal itu menyebabkan ekonomi biaya tinggi, sehingga pelaku usaha menuntut agar Petugas Bea Cukai mengambil keputusan secara cepat berkaitan dengan kewajiban memenuhi pembayaran bea masuk dan pajak impor. Berdasarkan hal tersebut, sejak berlakunya UU No.10/1995 prinsip *Customs Suspect* berubah menjadi prinsip *Customs Trust* kepada importir. Cara pandang DJBC berubah menjadi percaya bahwa importir adalah pengusaha jujur sehingga Petugas Bea Cukai tidak boleh sewenang-wenang.

Pada periode ini dasar penetapan nilai pabean adalah Nilai Transaksi, yaitu harga barang yang sesungguhnya atau seharusnya dibayar. Hal ini diadopsi dari *Article VII General Agreement on Tariff and Trade* (GATT). Keputusan Pejabat Bea Cukai memiliki “kepastian hukum” rendah karena setiap saat nilai pabean yang diberitahukan berpotensi menjadi masalah bila terdapat hal-hal mencurigakan. Arus barang lancar karena pemeriksaan difokuskan pada setelah proses importasi. Tanpa bukti, Petugas Bea Cukai tidak boleh meragukan nilai pabean yang diajukan oleh importir.

Kebijakan penetapan nilai pabean berdasar nilai transaksi dalam Undang-Undang Kepabeanan yang diadopsi dari Artikel VII GATT inilah yang kemudian menjadi dasar kewenangan DJBC untuk melakukan Audit Kepabeanan/*Post Clearance Audit (PCA)*. Sistem pemeriksaan pabean yang semula berfokus pada saat proses importasi menjadi berfokus pada sesudah proses importasi (PCA). Dalam periode 2010 s.d. 2015, jumlah importasi yang terkena jalur merah adalah 30% dari seluruh kegiatan importasi di Indonesia. Importasi terkena jalur merah artinya terhadap barang tersebut dilakukan pemeriksaan fisik oleh petugas di lapangan. Dengan demikian, terdapat 70% kegiatan importasi yang tidak diperiksa fisik, dan artinya sejumlah itulah yang menjadi beban dari kegiatan PCA.

PCA adalah bagian dari sistem teknis pabean lainnya sehingga tidak bisa bekerja sendiri tanpa bekerja sama dengan unit teknis pabean lain seperti unit pemeriksaan dokumen dan unit penindakan dan penyidikan. Oleh karena itu, untuk melaksanakan PCA perlu dilakukan penyesuaian di DJBC baik yang bersifat paradigmatis, manajerial, prosedural, maupun alokasi sumber daya manusia.

Akan tetapi, hingga saat ini penyesuaian tersebut belum dapat dilakukan dengan baik oleh DJBC. Perspektif teknis kepabeanan dan teknis audit saat ini masih terpecah, sehingga menyebabkan tidak terintegrasinya sistem pengawasan di seluruh organisasi kepabeanan dan cukai. Dampaknya adalah Petugas Bea Cukai tidak mendapat keseluruhan gambaran transaksi perdagangan internasional, terutama dalam menetapkan kewajaran dari pemberitahuan nilai pabean, tarif bea masuk serta pajak impor. Di sisi lain, Petugas Bea Cukai dituntut melakukan pemeriksaan dengan cepat demi kelancaran arus barang. Akibatnya tidak sedikit Petugas Bea Cukai membuat penetapan yang lemah kekuatan hukumnya.

Tabel I.1 Jumlah dan Persentase Sengketa Banding Diterima/Ditolak

Tahun	Jenis Keputusan Mutlak				Total Nilai Tagihan (Rupiah)
	Dikabulkan Seluruhnya		Ditolak Seluruhnya		
2005	335	83%	68	17%	95,582,920,051
2006	331	82%	74	18%	50,882,432,505
2007	450	80%	110	20%	95,594,935,753
2008	953	92%	85	8%	164,472,696,705
2009	895	79%	234	21%	242,336,243,245
2010	2498	81%	587	19%	491,338,456,205
2011	2283	76%	731	24%	729,092,352,678
2012	1822	72%	692	28%	536,052,618,071
2013	754	60%	511	40%	1,194,248,565,523
2014	1255	69%	554	31%	651,506,522,495
<b>TOTAL</b>					<b>Rp4,251,107,743,231</b>

Sumber: Diolah dari Direktorat Penerimaan dan Peraturan Kepabeanan dan Cukai

Dapat dilihat bahwa sebagian besar permohonan banding diterima. Ini artinya sebagian besar penetapan Pejabat Bea Cukai mempunyai kekuatan hukum yang lemah.

Berdasarkan hal itu penulis ingin melakukan penelitian terkait perlunya meningkatkan peran PCA di DJBC, sehingga dapat mendukung Petugas Bea Cukai dalam proses pengambilan keputusan pabean yang transparan dan berkepastian hukum.

## **B. Ruang Lingkup Penelitian**

Ruang lingkup penelitian ini terbatas pada pemeriksaan kegiatan importasi di DJBC dari 2005 s.d. 2014. Terdapat banyak faktor yang berperan atas hilangnya potensi penerimaan negara, dan penelitian ini fokus membahas peran PCA yang dilakukan oleh Direktorat Audit dalam meminimalisasi hilangnya penerimaan negara tersebut.

## **C. Rumusan Masalah**

1. Upaya apa saja yang diperlukan untuk mengintegrasikan sistem audit pabean dengan sistem pemeriksaan pada *border line* sehingga menghasilkan konsep PCA yang efektif?
2. Bagaimana konsep PCA yang efektif agar dapat meningkatkan penerimaan negara?

## **D. Tujuan Penelitian**

1. Mengkaji upaya apa saja yang dapat dilakukan DJBC untuk mengintegrasikan sistem audit pabean dengan sistem pemeriksaan pada *border line* sehingga menghasilkan konsep PCA yang efektif.
2. Mengkaji bagaimana konsep PCA yang efektif agar dapat meningkatkan penerimaan negara.

## **E. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini bermanfaat bagi DJBC sebagai masukan dalam merumuskan kebijakan peningkatan fungsi PCA dalam rangka meningkatkan penerimaan negara.

## **F. Metodologi Penelitian**

### **1. Paradigma penelitian.**

Penelitian ini menggunakan paradigma konstruktivisme. Dalam paradigma konstruktivisme, peneliti memiliki tujuan utama yakni berusaha menafsirkan makna-

makna yang dimiliki orang tentang dunia ini (Direktorat Audit). Peneliti berusaha mengeksplorasi sebanyak mungkin pandangan partisipan tentang situasi yang tengah diteliti, dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan. Pertanyaan-pertanyaan tersebut bisa jadi sangat luas dan umum sehingga partisipan dapat mengkonstruksi makna atas situasi tersebut, yang biasanya tidak dipakai dalam interaksi dengan orang lain.

## **2. Pendekatan penelitian.**

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif, dimana dalam prosesnya menggunakan pertanyaan-pertanyaan, mengumpulkan data spesifik dari partisipan, menganalisis data secara induktif mulai dari tema khusus ke tema umum, dan menafsirkan makna data.

## **3. Strategi penelitian.**

Strategi dalam penelitian ini adalah studi kasus, yaitu strategi penelitian dengan berbagai sumber bukti dari sebuah satuan pengamatan yang dibatasi waktu dan tempat tertentu. Kasus yang diangkat bisa berupa organisasi, kelompok kerja, sebuah peristiwa, atau suatu proses.

## **4. Sifat penelitian.**

Penelitian ini bersifat deskriptif, dimana peneliti mengungkap data, fakta, keadaan, fenomena, kemudian mendeskripsikannya dengan apa adanya.

## **5. Objek penelitian.**

Objek penelitian ini adalah kegiatan pemeriksaan pada DJBC baik *Post Clearance Audit* (PCA) maupun pemeriksaan saat proses importasi.

## **6. Jenis dan sumber data.**

- a. Data primer.

Hasil wawancara dengan narasumber dari Direktorat Audit serta data hasil survei dengan responden Pejabat Fungsional Pemeriksa Dokumen (PFPD) dan Auditor (Pemeriksa Bea Cukai)

b. Data sekunder.

Data penerimaan audit 2013-2015, data hasil gugatan banding 2005-2014, dan data importasi terkena penetapan kembali tarif nilai pabean 2010-2014.

**7. Teknik pengumpulan data.**

a. Metode tinjauan kepustakaan.

Tinjauan kepustakaan dilakukan dengan mengumpulkan, membaca dan menelaah berbagai buku, peraturan perundang-undangan, serta sumber lain yang relevan dengan penelitian ini untuk mendapat pemahaman mendalam tentang objek.

b. Metode penelitian lapangan.

Peneliti mengunjungi objek penelitian secara langsung dengan tujuan untuk:

- 1) Mengamati dan mencermati kegiatan pengawasan pada *border line* dan tata kelola pada Direktorat Audit;
- 2) Mendapatkan data sekunder berupa penerimaan sektor audit 2013-2015 (dari Direktorat Audit) dan data hasil gugatan banding (dari Direktorat PPKC);
- 3) Melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang berhubungan langsung dengan kegiatan PCA, yakni Kepala Seksi Perencanaan Audit III dan Kepala Subdirektorat Evaluasi Audit pada Direktorat Audit;
- 4) Melakukan survei dengan responden PFPD dan Auditor Bea Cukai.

**8. Teknik analisis data.**

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif, yaitu dengan menggunakan

analisis perbandingan antara *best practice* dan aturan yang berlaku dengan kondisi terkini di lapangan. Data hasil survei yang diperoleh berupa angka (menggunakan *descriptive graphic rating scale*) ditafsirkan dalam pengertian kualitatif. Berdasarkan hasil pengamatan yang dilakukan, akan dikaji secara mendalam terkait permasalahan-permasalahan yang timbul pada kegiatan pengawasan dan tata kelola audit kepebeanaan di DJBC. Setelah permasalahan dikaji, akan diberikan saran perbaikan guna memperbaiki kondisi terkini.

#### **G. Sistematika penulisan.**

##### **BAB I. PENDAHULUAN**

Mencakup uraian latar belakang *Post Clearance Audit (PCA)*. Bab ini juga menjelaskan permasalahan penelitian, tujuan penelitian, serta metodologi penelitian yang mencakup objek, jenis dan sumber data, serta teknik pengumpulan dan pengolahan data.

##### **BAB II. LANDASAN TEORI**

Mencakup uraian teori tentang Audit Kepabeanaan, hasil penelitian serupa terdahulu mengenai Audit Kepabeanaan, serta kerangka berpikir.

##### **BAB III. GAMBARAN OBJEK PENELITIAN**

Mencakup uraian objek penelitian, jenis dan sumber data, dan cara memperoleh data. Selain itu juga dijelaskan teknik pengolahan data, serta hasil yang diharapkan.

##### **BAB IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Menjelaskan deskripsi data hasil penelitian dan pembahasan dari hasil penelitian.

##### **BAB V. PENUTUP**

Menyajikan simpulan yang diperoleh dari penelitian, saran untuk perbaikan dan juga akan dijelaskan keterbatasan dari penelitian.

## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Tinjauan Pustaka

##### 1. Audit Kepabeanan/*Post Clearance Audit* (PCA).

Audit Kepabeanan atau PCA adalah sebuah proses pemeriksaan terstruktur pada sistem transaksi perdagangan internasional seperti kontrak jual-beli, laporan keuangan/non keuangan, barang persediaan, dan berbagai aset perusahaan untuk mengukur kepatutan dan ketaatan pada aturan kepabeanan. Konsep dari Audit Kepabeanan atau PCA adalah menjadi instrumen penangkal dan pengancam bagi pengusaha (importir/eksportir) tidak jujur dan mempromosikan sikap jujur dan *fair* dalam proses pemeriksaan kepabeanan.

Ali Purwito (2007, 187) menerangkan bahwa audit kepabeanan adalah suatu proses dari pemeriksaan mengenai kebenaran dan kepatuhan pengguna jasa atas peraturan perundang-undangan pabean, melalui pembukuan dan catatan lainnya yang ada dalam perusahaan berkaitan dengan kegiatannya.

##### a. PCA menurut *World Customs Organization* (WCO).

Pada tahun 2012 WCO merilis *Guideline for Post Clearance Audit* yang didalamnya berisi:



### 1) Tujuan PCA.

- a) Untuk menjamin bahwa pemberitahuan pabean telah lengkap, memenuhi ketentuan pabean melalui sistem pencatatan pengusaha (importir/eksportir) seperti laporan keuangan dan pencatatan pergudangan;
- b) Untuk memastikan bahwa pembayaran bea masuk dan pajak-pajak lainnya dilakukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
- c) Mendorong perdagangan internasional;
- d) Menjamin kelayakan dokumen pemberitahuan importir/eksportir termasuk ketentuan barang larangan dan pembatasan;
- e) Lebih menjamin bahwa suatu ketentuan telah dipenuhi, misalnya rekomendasi dari kementerian atau lembaga tertentu.

### 2) Manfaat PCA.

- a) Pemeriksaan ketaatan importir/eksportir pada kawasan pabean menurun;
- b) Memungkinkan Petugas Bea Cukai memperoleh keuntungan melalui pemahaman yang lebih jelas mengenai bisnis objek audit;
- c) Pengendalian risiko mudah dilakukan, dengan melakukan pemeriksaan kepada objek audit akan memperoleh peluang mengetahui risiko dan atau kelemahan sistem yang sedang berjalan;
- d) Memberdayakan objek audit dengan mendidik mereka lebih taat aturan kepabeanan dan berlaku jujur;
- e) Melalui proses identifikasi dalam PCA akan memperoleh banyak informasi sehingga dapat melakukan pemberantasan penyelundupan lebih efektif;

- f) Institusi kepabeanan mempunyai dasar yang kuat berupa informasi yang relevan dan mutakhir tentang dinamika perdagangan yang melibatkan berbagai pihak pelaku ekonomi.

3) Ruang lingkup PCA.

Ruang lingkup PCA harus menentukan siapa-siapa saja yang menjadi objek audit dan harus didefinisikan dengan jelas dalam undang-undang. Secara potensial objek audit meliputi pelaku bisnis seperti importir/eksportir, pemberitahu (nahkoda, pengusaha jasa kepabeanan), penerima barang impor, pemilik barang, mereka yang mengakuisisi barang impor, perusahaan jasa kepelabuhanan, pengelola gudang, pengangkut, pribadi/badan hukum baik secara langsung dan tidak langsung terlibat dengan bisnis impor-ekspor.

4) Kewenangan institusi kepabeanan dalam PCA.

Undang-undang Kepabeanan dan peraturan lainnya sebaiknya membekali Petugas Bea Cukai dengan kewenangan melaksanakan audit di tempat objek audit. Oleh sebab itu, Petugas Bea Cukai memerlukan bekal kewenangan sebagai berikut:

- a) Hak memperoleh akses memeriksa lokasi bangunan objek audit;
- b) Hak melakukan pemeriksaan sistem pencatatan perusahaan dalam hubungannya dengan perdagangan yang mereka lakukan dan kaitannya dengan dokumen pemberitahuan pabean;
- c) Hak untuk menginspeksi bangunan objek audit;
- d) Hak untuk meminta dan menahan dokumen dan buku-buku catatan;
- e) Hak untuk memeriksa dan mengambil contoh barang.

5) Hak dan kewajiban objek audit.

Undang-undang Nomor 17 Tahun 2006 tentang Kepabeanan dan peraturan lainnya sebaiknya memuat hak dan kewajiban objek audit berkaitan dengan aktivitasnya dalam perdagangan internasional. Pasal-pasal dalam Undang-undang tersebut sebaiknya memuat:

- a) Kewajiban untuk menyimpan dokumen, catatan-catatan, dan informasi yang berkaitan dengan transaksi perdagangan internasional;
  - b) Kewajiban menyusun dokumen, catatan-catatan dan informasi secara layak dan terpelihara dengan baik;
  - c) Hak mengajukan keberatan dan banding;
  - d) Hak meminta penjelasan kepada Petugas Bea Cukai mengenai dasar mereka menetapkan nilai pabean;
  - e) Hak memperoleh perlindungan kerahasiaan;
  - f) Hak memperoleh klarifikasi kelayakan klasifikasi tarif dan nilai pabean ketika akan mengajukan dokumen impor barang.
- 6) Perencanaan strategis PCA.

Perencanaan audit akan dapat mengidentifikasi berapa jumlah auditor yang dibutuhkan dan berapa kali seorang auditor melaksanakan audit per tahun. Penyusunan rencana strategis PCA sebaiknya terhubung dengan strategi besar kepabeanan meliputi aktivitas kedatangan sarana pengangkut, pemeriksaan dokumen seperti PIB/PEB, *invoice*, *packing list*, *bill of lading*, dan pemeriksaan fisik barang agar diperoleh kesatuan integrasi antar keseluruhan fungsi pengawasan.

#### 7) Segmen dan target PCA.

Segmentasi dan penargetan objek audit biasanya dilakukan oleh Tim Analisis Risiko. Tim tersebut menganalisis objek audit berdasarkan penilaian risiko dengan memperhatikan ketersediaan sumber daya manusia yang layak sebagai auditor. Hasil analisis tim dipresentasikan dalam tim yang nanti akan melaksanakan dan bertanggung jawab atas pelaksanaan audit. Frekuensi kegiatan audit bergantung pada tingkat risiko yang terjadi dan besaran risiko yang mungkin timbul. Umpan balik hasil audit penting bagi tim analisis untuk menguji ketepatan analisis yang mereka lakukan sekaligus untuk memperbaiki kualitas analisis yang mereka lakukan.

#### 8) Keberhasilan PCA.

Pengalihan fokus pemeriksaan dari saat importasi menjadi setelah importasi memiliki implikasi sumber daya yang signifikan dalam administrasi pabean. Peningkatan kegiatan PCA tentu diikuti dengan penurunan pemeriksaan pada saat importasi. Dengan disasari penilaian risiko yang memadai, perlu dilakukan pengurangan jumlah staf di pelabuhan dan pos perbatasan dan mengalihkannya menjadi staf di tim PCA. Hal ini memerlukan penyesuaian kebutuhan dalam melatih pejabat, meningkatkan infrastruktur teknologi informasi, sumber daya manusia yang cocok, dan masalah anggaran untuk melakukan penyesuaian itu. Oleh sebab itu, penyesuaian harus dilakukan berdasarkan komitmen dari pucuk pimpinan hingga pegawai pelaksana.

#### b. PCA menurut *United States Agency for International Development (USAID)*.

Pelaksanaan PCA tidak dapat dilakukan tanpa didukung dengan modernisasi terhadap unit kepabeanan lainnya, meliputi:

1) Manajemen SDM.

Institusi Kepabeanan harus memastikan kecukupan jumlah pegawai berkualitas dan terlatih yang dikerahkan ke unit audit. Mereka perlu diberi pelatihan terkait teknis yang diperlukan dan keterampilan untuk melakukan audit dengan cara yang efisien dan efektif. Auditor juga perlu dibekali perlengkapan seperti laptop, kendaraan untuk melakukan audit lapangan, serta dukungan administratif. Auditor harus mendapat upah dan insentif yang cukup. Hal yang paling penting, auditor juga harus dibekali dengan pemahaman anti korupsi, kode etik, sehingga auditor selalu menjunjung tinggi integritas ketika bertugas, melakukan pemeriksaan berdasarkan bukti, bukan berdasarkan intuisi.

2) Memastikan bahwa unit manajemen risiko mendukung kegiatan Audit.

Harus ditekankan bahwa efisiensi dan efektivitas PCA tergantung pada pelaksanaan manajemen risiko pada setiap fase pemeriksaan pabean, baik pada saat proses importasi maupun setelah kegiatan importasi. PCA harus diikutsertakan pada pemeriksaan di unit pabean lainnya. PCA tidak boleh dilihat sebagai instrumen pemeriksaan tunggal yang diterapkan setelah barang rilis (setelah kegiatan importasi). PCA adalah kendali akhir, dari serangkaian proses pengendalian kepabeanan yang komprehensif. PCA memiliki pengaruh langsung pada pelaksanaan pemeriksaan pabean lainnya dalam proses importasi (sebelum barang rilis). Demikian pula, manajemen risiko yang diterapkan pada pemeriksaan pabean sebelum barang rilis harus diintegrasikan dengan manajemen risiko pada PCA. Manajemen risiko merupakan bagian penting atau dapat dikatakan inti dari pemeriksaan saat importasi maupun pasca importasi.

c. PCA menurut UU 10/1995 jo UU 17/2006 tentang Kepabeanan.

Berdasarkan Pasal 86 UU No.17/2006 tentang Kepabeanan, Pejabat bea dan cukai berwenang melakukan audit kepabeanan terhadap importir, eksportir, pengusaha tempat penimbunan sementara, pengusaha tempat penimbunan berikat, pengusaha pengurusan jasa kepabeanan, serta pengusaha sarana pengangkut. Dalam melaksanakan audit kepabeanan, pejabat bea dan cukai berwenang:

- 1) meminta laporan keuangan, buku, dan dokumen yang menjadi bukti pembukuan, surat yang berkaitan dengan kegiatan usahadan kegiatan di bidang kepabeanan;
- 2) meminta keterangan lisan dan/atau tertulis dari orang dan pihak lain yang terkait;
- 3) memasuki bangunan kegiatan usaha, ruangan tempat untuk menyimpan laporan keuangan, buku/dokumen yang menjadi bukti dasar pembukuan, serta surat-surat yang berkaitan dengan kegiatan usaha dan kegiatan kepabeanan; dan
- 4) melakukan tindakan pengamanan yang dipandang perlu terhadap tempat atau ruangan penyimpanan dokumen yang berkaitan dengan kegiatan kepabeanan.

Audit kepabeanan dilakukan dalam rangka pengawasan sebagai konsekuensi diberlakukannya: a) sistem *self declaration*; b) ketentuan nilai pabean berdasarkan nilai transaksi; c) pemberian fasilitas tidak dipungut, pembebasan, keringanan, pengembalian, atau penangguhan bea masuk yang hanya dapat diawasi dan dievaluasi setelah barang impor keluar dari kawasan pabean. Oleh karena itu, audit kepabeanan bukan merupakan audit untuk menilai atau memberikan opini tentang laporan keuangan, tetapi untuk menguji tingkat kepatuhan orang terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang kepabeanan.

Laporan keuangan diminta dalam kegiatan audit kepabeanaan dengan tujuan untuk memastikan bahwa pembukuan yang diberikan oleh orang kepada Petugas Bea Cukai adalah pembukuan yang sebenarnya yang digunakan untuk mencatat kegiatan usahanya yang pada akhir periode diikhtisarkan dalam laporan keuangan. Melalui laporan keuangan, Petugas Bea Cukai juga dapat memperoleh informasi mengenai kegiatan orang yang berkaitan dengan kepabeanaan. Petugas Bea Cukai yang melaksanakan audit dilarang memberitahukan kepada pihak lain yang tidak berhak atas segala sesuatu yang diketahui atau diberitahukan kepadanya berkaitan dengan kegiatan audit yang dilaksanakannya.

Petugas Bea Cukai dalam melakukan audit juga dapat meminta keterangan dari pihak lain. Pihak lain yang dimaksud adalah pihak-pihak yang mempunyai hubungan dengan orang yang terkait dengan transaksi yang dilakukan oleh orang tersebut, misalnya pembeli di dalam negeri atas barang impor, pembeli di luar negeri atas barang ekspor, pemasok di dalam negeri atas barang ekspor, pemasok di luar negeri atas barang impor, bank, dan pihak lain yang diyakini dapat memberikan keterangan sehubungan transaksi yang dilakukan oleh orang.

## **2. Audit.**

Menurut Arens, Elder, dan Beasley (2012, 4), audit adalah akumulasi dan evaluasi bukti tentang suatu informasi untuk menentukan dan melaporkan tingkat kesesuaian antara informasi dan kriteria yang telah ditetapkan. Terdapat beberapa jenis audit seperti Audit Operasional, Audit Kepatuhan, dan Audit atas Laporan Keuangan. Audit Kepabeanaan (PCA) adalah audit kepatuhan. Arens (2012, 14) menjelaskan audit kepatuhan adalah audit yang dijalankan untuk menentukan apakah *auditee* telah

mentaati prosedur tertentu, peraturan, atau regulasi yang ditetapkan oleh otoritas di atasnya.

Salah satu tanggung jawab auditor adalah menemukan tindakan ilegal dari objek audit. Arens (2012, 146) menyebutkan yang dimaksud tindakan ilegal adalah pelanggaran atas hukum atau peraturan pemerintah, yang dicontohkan dengan pelanggaran terhadap peraturan perpajakan. Dalam menentukan bukti atas dugaan tindakan ilegal, auditor harus meyakini bahwa bukti tersebut kuat untuk menjadi dasar ditetapkannya sebuah temuan audit. Arens (2012, 176) menjelaskan beberapa kriteria untuk mengukur kualitas bukti audit: 1) Kelayakan bukti, yang merupakan ukuran dari kekuatan bukti tersebut. Artinya adalah bukti tersebut relevan dengan tujuan audit dan bukti tersebut dapat dipercaya kebenarannya. 2) Kecukupan bukti, yang diukur terutama dari jumlah sampel yang dipilih auditor. Bukti yang diperoleh dari 100 sampel biasanya lebih cukup dibanding dari 50 sampel.

Setelah menetapkan bukti, hal yang sangat penting bagi kegiatan audit adalah melakukan dokumentasi. Arens (2012, 188) menjelaskan dokumentasi audit adalah catatan pokok atas prosedur audit yang diterapkan, bukti yang diperoleh, serta kesimpulan yang dicapai oleh auditor. Dokumentasi audit harus mencakup semua informasi yang menurut auditor diperlukan dalam melaksanakan audit dan untuk memberi dukungan dalam pelaporan audit. Dokumentasi audit juga dapat disebut sebagai kertas kerja, meskipun sebenarnya dokumentasi audit sering berupa file-file komputer. Adapun tujuan dari dokumentasi audit adalah:

- a. Sebagai dasar untuk perencanaan audit;
- b. Sebagai rekaman dari kumpulan bukti serta hasil pengujian bukti tersebut;



- c. Sebagai data untuk menentukan seperti apa jenis laporan audit yang layak;
- d. Sebagai dasar bagi Pengawas dan Rekan kerja untuk melakukan evaluasi.

Arens (2012, 194) memberikan contoh pentingnya dokumentasi audit dengan kasus sebuah perusahaan memperkarakan hasil audit ke pengadilan. Ketika hakim mempertanyakan kronologi kegiatan audit, auditor tidak dapat menjelaskan dengan baik karena dia lupa, dan tidak mendokumentasikan dengan baik. Akhirnya kantor akuntan tempat auditor tersebut bekerja membayar tuntutan ganti rugi dari perusahaan yang diauditnya.

### **3. Pemeriksaan atas nilai pabean.**

Untuk menghitung besarnya bea masuk dan pajak perlu ditetapkan nilai pabean. Importir melaporkan sendiri (*self declaration*) kepada Bea Cukai berapa besar nilai pabean atas barang yang diimpornya dengan Pemberitahuan Impor Barang (PIB), berdasarkan nilai transaksi barang tersebut. Pejabat Fungsional Pemeriksa Dokumen (PFPD) akan memeriksa kebenaran pemberitahuan nilai pabean tersebut. Nilai pabean merupakan variabel penting dalam penghitungan bea masuk disamping tarif bea masuk. Oleh karena itu pemeriksaan atas nilai pabean adalah hal vital dalam menetapkan besarnya bea masuk dan pajak impor.

Konsep nilai pabean yang saat ini dianut di Indonesia diperkenalkan oleh *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) yang sekarang dikenal dengan nama *World Trade Organization* (WTO). Dalam Artikel VII GATT dijelaskan pada Pasal 1 ayat 1, nilai pabean barang impor adalah nilai transaksi, yaitu harga yang sebenarnya dibayar atau seharusnya dibayar dari barang yang dijual untuk diekspor ke negara pengimpor.

Apabila PFPD tidak dapat menentukan besarnya nilai pabean dengan nilai transaksi, terdapat beberapa metode lain yang penggunaannya harus dilakukan secara hierarki sebagaimana dijelaskan dalam pasal 2 s.d. 7 Artikel VII GATT. Beberapa metode tersebut adalah:

- a. Nilai pabean ditetapkan berdasarkan nilai transaksi barang identik yang dijual untuk diekspor ke negara pengimpor yang sama, apabila nilai pabean tidak dapat ditetapkan berdasarkan nilai transaksi;
- b. Nilai pabean ditetapkan berdasarkan nilai transaksi barang serupa yang dijual untuk diekspor ke negara pengimpor yang sama, apabila nilai pabean barang impor tidak dapat ditentukan berdasarkan nilai transaksi dan barang identik;
- c. Nilai pabean ditetapkan berdasarkan harga satuan barang impor atau barang identik atau barang serupa yang dijual kepada pembeli yang tidak memiliki hubungan dengan penjual dalam jumlah terbesar, apabila nilai pabean tidak dapat ditentukan berdasarkan nilai transaksi, barang identik, dan barang serupa
- d. Nilai pabean ditetapkan berdasarkan metode komputasi, yang merupakan perhitungan yang terdiri dari jumlah:
  - 1) Biaya atau harga bahan baku dan atau proses pembuatan yang dilakukan dalam memproduksi barang impor;
  - 2) Suatu jumlah keuntungan dan pengeluaran umum yang sama dengan nilai yang umumnya terdapat dalam penjualan barang-barang dari kelas atau jenis yang sama dengan barang yang sedang ditetapkan nilainya dengan yang dibuat oleh produser di negara pengeksport untuk dikirim ke negara pengimpor;

- e. Nilai pabean ditetapkan dengan menggunakan tata cara yang wajar konsisten dengan prinsip dan ketentuan Artikel VII GATT dan berdasarkan data yang tersedia di negara tempat impor itu dilakukan, apabila nilai pabean tidak dapat ditetapkan berdasarkan nilai transaksi, barang identik, barang serupa, deduktif, dan komputatif.

Semua metode penghitungan tersebut berjumlah 6 (enam) metode dan diadopsi ke dalam Pasal 15 Undang-Undang No. 17/2006 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 10 Tahun 1995 tentang Kepabeanan, sehingga menjadi ketentuan baku bagi Petugas Bea Cukai Indonesia dalam menetapkan nilai pabean.

#### **4. Integrasi Sistem.**

Terdapat beberapa metode integrasi sistem, antara lain integrasi vertikal, *star integration*, serta integrasi horizontal. Integrasi Vertikal, merupakan proses mengintegrasikan sub-sub sistem berdasarkan fungsionalitas dengan menghubungkan sub-sub sistem yang sudah ada tersebut supaya bisa berinteraksi dengan sistem terpusat dengan tetap berpijak pada arsitektur sub sistem yang lama. *Star Integration*, atau lebih dikenal sebagai *spaghetti integration*, adalah proses mengintegrasikan sistem dengan cara menghubungkan satu sub sistem ke semua sub-sub sistem lainnya. Sebuah fungsi bisnis yang diimplementasikan dalam sebuah sub sistem akan disebarkan ke semua sub-sub sistem lain yang dependen terhadap fungsi bisnis tersebut supaya dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Integrasi Horizontal merupakan sebuah metode yang mengintegrasikan sistem dengan cara membuat *layer* khusus yang berfungsi sebagai *interpreter*, dimana semua sub-sub sistem yang telah ada akan berkomunikasi ke *layer* tersebut. Integrasi horizontal

menawarkan fleksibilitas dan menghemat biaya integrasi, karena yang perlu difokuskan dalam implementasi proses pengintegrasian hanya *layer interpreter* tersebut. Dalam buku *Enterprise System Integration*, Michael Porter (2002, 111) mendeskripsikan pentingnya strategi integrasi horizontal dalam hubungan antar unit organisasi. Informasi yang terintegrasi dan sistem pengendalian mendukung integrasi horizontal, memungkinkan unit-unit organisasi berbagi produk utamanya dan memproses informasi diantara seluruh jajaran organisasi dengan bebas/mandiri. Harus dipahami bahwa integrasi horizontal sangat ditentukan oleh sistem informasi. Oleh karena itu perlu dibangun sistem informasi yang optimal untuk mendukung integrasi sistem.

Kesuksesan perusahaan manufaktur global bergantung pada desain struktur aplikasi terkini, yang berlandaskan integrasi data, serta ketersediaan data produksi untuk mendukung berbagai keputusan bisnis. Michael Porter (2002, 118), dijelaskan tentang infrastruktur untuk mendukung keputusan di segala aspek. Infrastruktur ini didesain untuk mengumpulkan dan memposisikan informasi yang dibutuhkan untuk integrasi horizontal. Arsitektur data yang terpadu dimana gudang data untuk mendukung berbagai keputusan dipisahkan dari sistem operasional telah banyak diterapkan pada industri manufaktur dan non manufaktur.

Kebutuhan pokok suatu sistem informasi di masa depan adalah pembangunan struktur informasi yang menyediakan konteks teknis yang konsisten untuk strategi integrasi horizontal. Struktur tersebut harus menyediakan panduan spesifik untuk aplikasi yang sudah ada maupun yang akan dikembangkan, teknologi, serta data. Data tidak hanya berfungsi sebagai bahan pertimbangan yang valid, tapi juga merupakan hal yang mendasar untuk membangun mekanisme penyampaian informasi yang terintegrasi.

## B. Penelitian Terdahulu

Dalam melakukan penelitian, penulis melakukan studi pustaka untuk mencari apakah ada penelitian-penelitian sebelumnya yang berkaitan dengan penelitian ini.

Tabel II.1 Penelitian Terdahulu

Penulis	Eksi Nugroho Heru Prasetyo	Siti Hajar
Tahun	2005	2008
Judul	Analisis Kebutuhan Sistem Informasi Terintegrasi yang berkualitas untuk pelaksanaan audit kepabeanaan terhadap importir pada Kantor Wilayah IV Direktorat Jendral Bea dan Cukai Jakarta	Analisis Kepastian Hukum dalam Audit Khusus Kepabeanaan
Tujuan	Melakukan analisis tentang hubungan dan seberapa besar peranan sistem informasi terintegrasi yang berkualitas terhadap perencanaan audit, pelaksanaan audit dan pelaporan hasil audit.	Mengetahui tingkat kepastian hukum atas dilakukannya audit khusus terhadap importir.
Metode Penelitian	Kuantitatif, Deskriptif	Kuantitatif, Deskriptif
Hasil Penelitian	Berdasarkan pada hasil pengujian regresi linier, diketahui bahwa <b>sistem informasi kepabeanaan terintegrasi</b> yang berkualitas mempunyai korelasi dan <b>kontribusi yang sangat signifikan</b> terhadap perencanaan audit, pelaksanaan audit dan pelaporan hasil audit.	Belum adanya kepastian hukum bagi importir. Hasil audit khusus belum mencerminkan adanya penegakkan hukum dalam pajak lalu lintas barang pada khususnya dan kepabeanaan pada umumnya.

Sumber: Diolah Penulis

## C. Benchmark

Dalam penelitian ini penulis mengambil tolok ukur (*benchmark*) *World Customs Organization* (WCO) tentang *Guideline for Post Clearance Audit*, meliputi:

1. Kerangka hukum, memuat kewenangan auditor serta struktur organisasi audit;
2. Rencana Strategis PCA, memuat target objek audit dan manajemen sumber daya;
3. Manajemen Risiko, membahas pembentukan *Risk Intelligence System*;
4. Penghubung dengan Unit Pabean lain.

Pemilihan benchmark ini didasari pertimbangan bahwa Indonesia merupakan satu dari 180 anggota aktif WCO. WCO sebagai organisasi yang bertanggung jawab mengatur 98% perdagangan dunia, telah merumuskan panduan bagaimana membentuk unit PCA yang baik. Penulis berpendapat panduan tersebut layak untuk menjadi tolok ukur dalam penelitian ini.

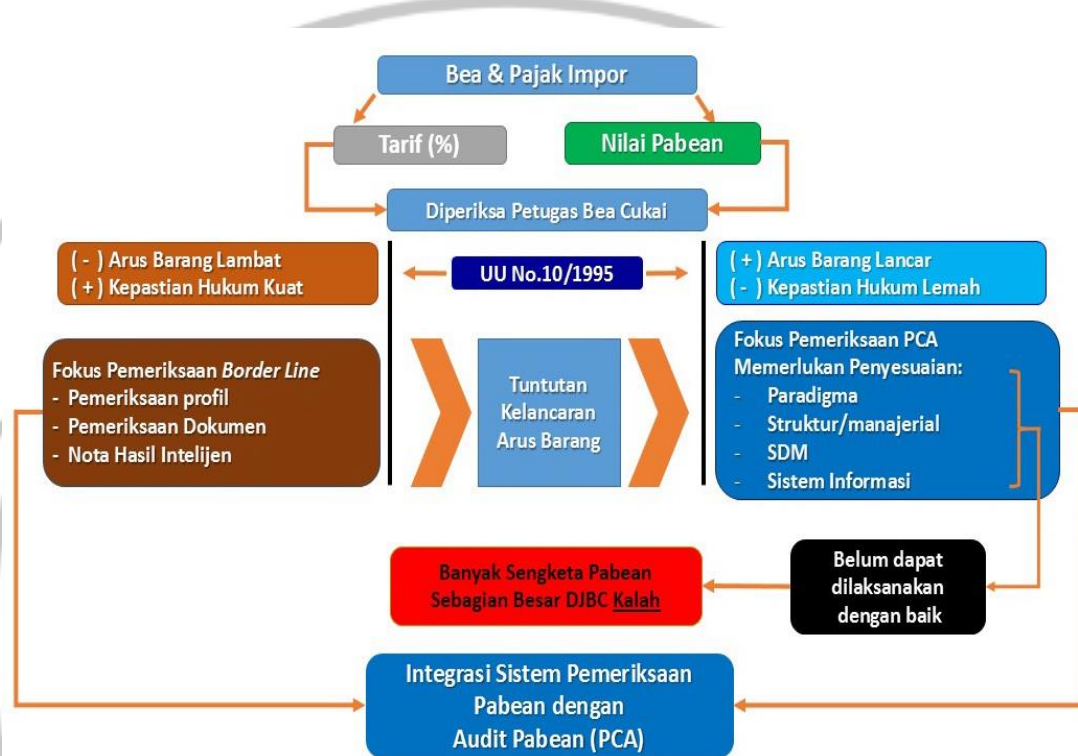
#### **D. Kerangka Pemikiran**

Kepabeanan Indonesia pernah menggunakan beberapa sistem penetapan nilai pabean untuk menghitung bea masuk dan pajak dalam rangka impor. Periode Ordonansi Bea, Reglemen A, dan Instruksi Presiden Nomor 4 tahun 1985 menganut prinsip *Customs Suspect* kepada Importir. Pemeriksaan fokus pada saat proses importasi. Sisi positifnya adalah keputusan Pejabat Bea Cukai mengandung “kepastian hukum” dan keputusan pejabat pabean bersifat final.

Sejak berlakunya UU No.10/1995 dilanjutkan dengan UU No. 17/2006 tentang Kepabeanan, dasar penetapan nilai pabean adalah Nilai Transaksi, yaitu harga barang yang sesungguhnya atau seharusnya dibayar. Hal ini diadopsi dari *Article VII General Agreement on Tariff and Trade* (GATT) yang saat ini menjadi *World Trade Organization* (WTO). Pemeriksaan nilai transaksi berfokus pada setelah proses importasi, sehingga arus barang lancar. Dampak negatifnya adalah kepastian hukum

menjadi rendah. Berdasarkan hal tersebut, DJBC berwenang melakukan audit terhadap nilai pabean.

Gambar II. 1 Kerangka Pemikiran



Sumber: Penulis

Audit memerlukan integrasi dengan unit teknis kepabeanan lainnya seperti unit pemeriksaan dokumen, pemeriksaan fisik barang, penindakan dan penyidikan, perbendaharaan, dan unit kepatuhan internal. Sampai saat ini hal itu belum terlaksana dengan baik di DJBC. Perspektif teknis kepabeanan dan teknis audit saat ini masih terpecah, sehingga menyebabkan tidak terintegrasinya sistem pengawasan di seluruh organisasi kepabeanan dan cukai. Hal ini akan merugikan negara dan merugikan wajib bea masuk/pajak (importir/eksportir) yang jujur karena rendahnya kepastian hukum yang diberikan oleh DJBC.

Berdasarkan hal tersebut, perlu dilakukan integrasi sistem pemeriksaan kepabeanan dengan audit kepabeanan, sehingga menghasilkan mekanisme audit yang mampu menjadi penangkal dan pengancam bagi pengusaha tidak jujur serta mempromosikan sikap jujur dan fair dalam proses pemeriksaan audit kepabeanan. Tujuan lain yang tak kalah penting dari integrasi tersebut adalah untuk dapat mendukung Petugas Bea Cukai dalam proses pengambilan keputusan pabean dan terhindar dari berbagai gugatan/sengketa yang tidak perlu.

