BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Pemerintah memerlukan pembiayaan yang tidak sedikit dalam melakukan aktivitasnya, baik aktivitas sehari-hari maupun program pembangunan. Pembiayaan yang dibutuhkan oleh pemerintah dirancang dalam Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN). Penerimaan kas Negara berasal dari berbagai sumber seperti hasil pendapatan dari BUMN, penerimaan bukan pajak, pajak dan lain sebagainya. Akan tetapi penerimaan bukan pajak kurang mendapat perhatian dari pemerintah.

Salah satu penyumbang dana yang terbesar dalam APBN yaitu berasal dari pajak yang dibayarkan wajib pajak kepada negara. Dalam 10 tahun terakhir, target penerimaan pajak terus meningkat dari tahun ke tahun. Itu sebabnya, harus dapat dimengerti jika kemudian DJP akan menggunakan segala strategi (sesuai dengan kewenangan menurut undang undang) untuk mengisi pundi pundi penerimaan negara (Suryohadi Djulianto, Divisi Knowledge Management Prijohandojo, Boentoro & Co, 2009). Begitu pula dalam APBN-D Tahun 2008 misalnya, kontribusi pajak dalam mendukung pembiayaan negara mencapai angka Rp.609,227 triliun dari total pendapatan berjumlah Rp.894,990 triliun, itu artinya lebih dari 70% pendapatan dalam APBN bersumber dari penerimaan perpajakan (Nur Hidayat, 2009). Hal ini menunjukan penerimaan yang bersumber dari pajak sudah mutlak menjadi penerimaan yang terbesar, sesuai dengan fungsi pajak yaitu sebagai sumber keuangan Negara (*budgetair*). Oleh karena itu pemerintah harus berupaya mengoptimalkan penerimaan pajak, karena penerimaan pajak benar-

benar diharapkan sebagai penyumbang terbesar penerimaan Negara yang dibutuhkan untuk menjalankan roda pemerintahan. Dalam meningkatkan penerimaan pajak, pemerintah terus melakukan revolusi-revolusi terhadap system perpajakan di Indonesia yang bertujuan agar wajib pajak semakin taat untuk membayarkan pajaknya kepada Negara. Saat ini di Indonesia diterapkan *self assessment system*, pemerintah berusaha untuk mendidik agar masyarakat dapat mandiri dan juga berperan aktif dalam meningkatkan kemakmuran Negara dengan membayarkan pajak secara rutin. Dalam *self assessment system* fiskus tidak dapat sewenang-wenang mengenakan tarif pajak kepada wajib pajak, akan tetapi pajak dikenakan atas aktivitas wajib pajak yang menghasilkan uang yang dianggap sebagai objek pajak.

Wajib pajak melakukan pemenuhan kewajiban perpajakanya secara mandiri, dari mulai memperoleh NPWP, menghitung, menyetor, sampai melaporkan pajaknya. Dituntut kesadaran yang tinggi dari wajib pajak untuk memenuhi kewajiban perpajakanya, karena *self assessment system* akan berjalan dengan baik apabila wajib pajak sudah dapat membayarkan pajaknya secara sukarela. Dalam membayar pajak, seorang wajib pajak mengalami gejolak emosional, memperhitungkan keuntungan dan kerugian apabila ia memenuhi atau tidak memenuhi kewajibannya sebagai wajib pajak. Yang menjadi permasalahan ialah tidak semua wajib pajak menyadari untuk taat membayar pajak. Wajib pajak yang menyadarinya akan bersikap jujur dan memenuhi kewajiban pajaknya kepada negara, sedangkan wajib pajak yang tidak menyadarinya akan bertindak tidak jujur dan berusaha menghindari pajak dengan melanggar peraturan perpajakan yang berlaku. Pemerintah sebagai penyelenggara pajak harus menyikapi dengan

cermat resiko yang ditimbulkan dari penerapan *self assessment system*. Fungsi pengawasan dan pembinaan yang dilakukan pemerintah harus diterapkan beriringan dengan penegakan hukum pajak. Pajak merupakan iuran wajib yang dapat dipaksakan, bukan iuran sukarela, oleh karena itu hukum-hukum pajak haruslah ditegakan secara adil dan tegas untuk menciptakan penerapan peraturan perpajakan secara adil, konsisten dan konsekuen (Nur Hidayat, 2009). Penegakan hukum pajak dapat dilakukan dengan cara memberikan sanksi atau denda. Sanksi atau denda ditujukan bagi wajib pajak yang tidak patuh, dan telah melanggar peraturan perpajakan yang berlaku. Untuk menjaga agar wajib pajak tetap pada jalur yang telah ditetapkan dengan tidak melanggar peraturan perpajakan yang ada, DJP harus konsekuen dalam melakukan pelayanan, pengawasan, pembinaan, dan penerapan sanksi perpajakan. Salah satu pengawasan dan pembinaan ialah melalui pilar-pilar penegakan hukum pajak, salah satu diantaranya ialah melalui pemeriksaan pajak.

Tidak dapat dipungkiri bahwa masih banyak WP yang belum melaporkan kewajiban perpajakannya dengan sebenarnya, sehingga penerimaan pajak selama ini belum optimal. Untuk mengoptimalkan penerimaan pajak tersebut, DJP berupaya melakukan kegiatan intensifikasi dan ekstensifikasi pajak melalui pemeriksaan pajak (Nur Hidayat, 2005). Pemeriksaan pajak juga bertujuan untuk meredam kecurangan yang dilakukan wajib pajak untuk meminimalkan pajaknya. Dalam rangka pemenuhan hak dan kewajiban perpajakan wajib pajak, DJP melakukan pemeriksaan rutin kepada wajib pajak.

Namun dalam praktiknya masih ada ditemukan pemeriksaan pajak yang tidak dilakukan sesuai dengan standar pengendalian mutu pemeriksaan pajak akibat

adanya kesalahan yang disengaja maupun tidak disengaja oleh pemeriksa pajak akibat adanya kepentingan pribadi berbagai pihak.

Seperti yang fenomena yang terjadi belakangan ini, setelah beredar nama 151 daftar wajib pajak yang diduga pernah berhubungan dengan Gayus Tambunan, kini giliran Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengungkapkan hasil audit investigasi terhadap enam perusahaan dengan nilai kasus pajak sekitar Rp 51 triliun. Audit investigasi terhadap enam perusahaan tersebut dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). "Pada 5 Januari 2011, kami sudah menerima laporan BPK itu," kata Wakil Ketua Komisi XI dari Fraksi Partai Demokrat, Achsanul Qosasi, di Gedung DPR, Jakarta, Selasa, 25 Januari 2011.

Anggota BPK, Rizal Djalil, saat dimintai konfirmasi membenarkan bahwa BPK memang telah melakukan audit investigasi terhadap pajak enam perusahaan itu. "Itu sesuai dengan permintaan DPR," kata dia.

Menurut Ketua Panja Perpajakan Komisi XI, Melchias Markus Mekeng, enam perusahaan tersebut adalah PT Permata Hijau Sawit, Asian Agri Group, PT Wilmar Nabati Indonesia, PT Alfa Kurnia, PT ING Internasional, dan RS Emma Mojokerto. Hasil audit investigasi BPK, kata dia, disimpulkan bahwa proses pemeriksaan dan penyidikan terhadap perusahaan tersebut oleh aparat pajak belum sepenuhnya mematuhi ketentuan perundangan yang berlaku. "Sehingga tidak sepenuhnya efektif."

Mekeng menambahkan, telah ditemukan banyak aparat pemeriksa pajak tidak profesional. Penyebabnya, kurangnya kemampuan dan integritas. Akibatnya, mutu pemeriksaan rendah. "Kami juga menemukan kasus faktur pajak fiktif," katanya.

Berdasarkan data Direktorat Jenderal Pajak, kata Achsanul, saat ini, nilai sengketa pajak yang sedang dalam proses berperkara di Pengadilan Pajak diperkirakan sekitar Rp51 triliun.

Anggota Panja dari Fraksi PDI Perjuangan, Maruarat Sirait, mengatakan Panja Pajak bekerja berdasarkan hasil audit BPK. Audit investigasi tersebut sudah menemukan dugaan pelanggaran terhadap undang-undang perpajakan sehingga berpotensi merugikan keuangan negara.

Panja Perpajakan Komisi XI Dewan Perwakilan Rakyat, kata Mekeng, juga telah menemukan 12 titik rawan penyalahgunaan kewenangan dan pembiaran terhadap pelanggaran undang-undang perpajakan."Hampir semua penyimpangan terjadi di seluruh jajaran Direktorat Jenderal Pajak, mulai dari daerah sampai pusat," kata Mekeng saat jumpa pers di DPR, Jakarta, Selasa 25 Januari 2011. Direktur Pelayanan Penyuluhan dan Humas Direktorat Jenderal Pajak, Euis Fatimah belum dapat dikonfirmasi mengenai hasil audit investigasi BPK maupun hasil temuan Panja Perpajakan.(*VIVAnews.com)*

Selain itu di Bandung bekas pengawas pemeriksa pajak pada Kantor Pemeriksa dan Penyidikan Pajak Bandung, Dedi Suwardi dituntut penjara 7 tahun 6 bulan. Jaksa KPK menilai terdakwa terbukti melakukan korupsi berupa menerima suap sebesar Rp.550 juta.

Ujar jaksa KPK Afni Carolina Harahap hal yang memberatkan terdakwa adalah perbuatannya telah mengancam penerimaan keuangan Negara melalui setor pajak. Dalam dakwaannya Deni diduga menerima suap dalam rangka pemeriksaan pajak Bank Jabar tahun 2001. Tindakan yang dilakukan bersama rekan kerjanya itu diduga untuk menurunkan kewajiban pembayaran pajak Bank

Jabar pada tahun itu dari 74 miliar menjadi 4,9 miliar., dan pada tahun 2002 menurunkan pajak Bank Jabar dari 25,5 miliar menjadi 7,2 miliar. "Itu bertentangan dengan kewajiban seorang pemeriksa pajak," ujar Afni. (Tempointeraktif, Jumat, 5 November 2010)

Selain itu menurut Ade salah satu pemeriksa pajak di salah satu KPP PRATAMA wilayah kota Bandung yaitu KPP PRATAMA Bandung Cicadas, tidak rutinnya kegiatan pendidikan dan pelatihan dan hanya di adakan berdasarkan golongan saja tidak menyeluruh, dan masih banyaknya wajib pajak yang kurang patuh bahkan melakukan pelanggaran dengan segala cara melakukan manipulasi agar beban pajak berkurang dan berusaha menyuap pemeriksa pajak membuat resiko penyelewengan pajak di wilayah kota Bandung semakin besar.

Untuk menjaga agar pemeriksaan pajak berjalan dengan ukuran mutu yang ditetapkan dalam Pedoman Pemeriksaan Pajak, dibutuhkan standar pengendalian mutu audit. Penyimpangan mutu bisa terjadi dengan disengaja, atau tidak disengaja. Penyimpangan karena tidak kesengajaan bisa diakibatkan kurangnya kompetensi pemeriksa. Sedangkan penyimpangan mutu yang disengaja akibat adanya oknum pemeriksa pajak yang kurang menjunjung tinggi integritas dalam pekerjaanya.

Fungsi pemeriksaan pajak adalah untuk melaksanakan tujuan pemeriksaan pajak, yakni meningkatkan kepatuhan (menguji kepatuhan WP seperti yang tertuang dalam Pasal 29 UU KUP), namun beberapa tahun terakhir tujuan pemeriksaan bukan saja sekedar menguji kepatuhan, tetapi tujuan yang lebih pragmatis dan lebih penting adalah menjalankan fungsi pemajakan (fungsi budgeter) sebagai sumber penerimaan negara. Dari sinilah awal timbul masalah,

Fiskus yang melakukan pemeriksaan di lapangan tidak terkendali, sehingga dapat bertindak melampaui batas dalam melakukan pemeriksaan, seringkali ditemui Fiskus menggunakan kekuasaannya menafsirkan UU atau ketentuan lainnya yang dapat menjerat WP untuk dikenakan sanksi (diterbitkan SKPKB atau SKPKBT), dengan harapan terjadi penambahan penerimaan. Fiskus lebih melihat aspek formalnya daripada aspek materialnya, padahal seharusnya logika universal dalam pemeriksaan (audit) yang digunakan acuan adalah ”*substantive over form*” artinya apabila ditemukan bukti-bukti yang mendukung kebenaran transaksi yang dilakukan oleh WP secara material harus dianggap benar, walaupun terdapat kekeliruan yang bersifat formal, sebagai contoh apabila pemeriksa menemukan adanya Pajak Masukan (PM) yang secara formal cacat ”tidak fatal” setelah ditelusuri melalui tindakan konfirmasi kepada lawan transaksinya dan sebagainya, PM tersebut benar-benar ada dan telah dilunasi pajaknya, seharusnya Fiskus secara bijak mengakui PM tersebut untuk tetap dapat dikreditkan, karena Fiskus dalam hal ini tidak dirugikan, karena tidak ada penerimaan pajak yang terganggu. Kenyataannya, banyak ditemukan kasus seperti di atas mampu memaksa WP untuk menyerah (menerima koreksi yang dilakukan oleh Fiskus). Sehingga Fiskus seolah telah menganggap bahwa jeratan ini terbukti ampuh untuk menaikkan penerimaan, terbukti banyak WP yang diperiksa dan dikoreksi SPTnya pada akhirnya menyerah tanpa perlawanan yang berarti (tidak mau melakukan upaya hukum seperti mengajukan keberatan, apalagi untuk bersengketa dengan Fiskus dengan melakukan upaya-upaya lanjutan). Bila demikian, sebenarnya telah terjadi penyimpangan dalam tujuan pemeriksaan pajak. (Nur Hidayat, 16 Pebruari 2010)

Pekerjaan audit sesuai dengan pengertian audit itu sendiri yaitu mengumpulkan dan mengevaluasi bukti tentang informasi untuk menentukan dan melaporkan tingkat ketaatan antara informasi dengan kriteria yang ditetapkan (Arens dan Lobbecke,2010,44). Agar pekerjaan tersebut tidak dilakukan asal-asalan, maka harus ada standar ukuran untuk mengetahui sejauh mana bahwa pekerjaan audit tersebut telah memenuhi sebagai audit yang bermutu.

Pengendalian Mutu Audit adalah metode yang digunakan untuk meyakinkan bahwa tanggung jawab professional pemeriksa kepada publik telah terpenuhi. Perkembangan Standar Auditing atau dalam pemeriksaan pajak lebih dikenal dengan "Standar Pemeriksaan Pajak". Keadaan Standar Pemeriksaan Pajak merupakan bagian dari pengendalian mutu pemeriksaan. Ia mempunyai fungsi memberikan kredibilitas/ jaminan yang memadai (*reasonable assurance*) atas jalannya pemeriksaan. Keberadaan Standar Pemeriksaan Pajak (standar auditing) juga berfungsi sebagai jaminan mutu yang nyata dari berbagai macam karakteristik yang semestinya mendasari semua audit yang independen (Holmes dan Burn, 2005,7). Juga berfungsi sebagi ukuran mutu minimal yang harus dipenuhi oleh pemeriksa.

Pada praktiknya jumlah pemeriksaan pajak tidak lebih dari tiga persen dari populasi Wajib Pajak yang terdaftar. Pekerjaan yang menumpuk dan target laporan yang harus diselesaikan dalam pemeriksaan menjadikan para pemeriksa pajak, baik aparatur Direktorat Jenderal Pajak, auditor internal perusahaan, maupun auditor di kantor konsultan pajak harus tepat waktu dan tepat dalam menghitung jumlah PPh terutang yang sebenarnya. Pelaksanaan pemeriksaan

tentu akan lebih sulit terlaksana dengan baik dan tepat waktu apabila dilakukan secara manual oleh auditor. (Natalia Tangke, 2004)

Menurut Danny Darussalam (2009) pengamat pajak Universitas Indonesia, ada banyak faktor yang menyebabkan penerimaan negara dari sektor pajak masih belum juga optimal. Salah satunya yaitu, jumlah petugas pemeriksa Direktorat Jenderal Pajak yang tidak sebanding dengan Wajib Pajak yang sudah mencapai angka 12,7 juta. Direktur Jenderal Pajak Darmin Nasution mengatakan, idealnya rasio jumlah petugas pemeriksa pajak seperti di negara-negara lain, yakni sebanyak 30% sampai 35% dari total jumlah pegawai pajak, Direktorat Jenderal Pajak di Indonesia masih dibawah 10%. Dengan rasio yang tidak lebih dari 10%, artinya jumlah petugas pemeriksa pajak di Indonesia hanya sekitar 3.400 orang saja, karena jumlah pegawai Direktorat Jenderal Pajak saat ini ada 34.000 orang. Danny Darussalam melihat Direktorat Jenderal Pajak tidak hanya harus menambah jumlah petugas pemeriksa pajak. Mereka juga harus meningkatkan kualitas pemeriksaan pajak untuk mendapatkan penerimaan yang optimal. Dengan persentase jumlah pemeriksa pajak terhadap seluruh jumlah pegawai pajak yang mencapai 30% s/d 35% seperti contoh yang terjadi dibeberapa negara merupakan salah satu bentuk ideal yang diharapkan, tetapi akan menjadi sia-sia apabila tidak diikuti dengan peningkatan kualitas pemeriksaan itu sendiri.

Dari wacana tersebut dapat dilihat ketidakadilan dalam menegakan hukum pajak dari berbagai macam persoalan yang timbul dari pemeriksa pajak itu sendiri dan wajib pajak, terlihat aparatur pajak yang curang dan mungkir dari kewajibannya serta tidak mempunyai kualitas pemeriksaan yang baik ditambah wajib pajak yang juga memiliki kepentingan lain berusaha menyuap jika adanya kepentingan yang sama. Masih banyak pemeriksa pajak yang tidak

mengutamakan kepentingan Negara yang merupakan tanggung jawab akan wewenang yang diembannya. Perusahaan-perusahaan tersebut tidak diperiksa oleh pemeriksa pajak yang berkompeten tidak sesuai dengan standar pengendalian mutu audit yang telah ditetapkan, karena sebagai pemeriksa pajak yang memiliki integritas yang baik harus dapat mengarahkan wajib pajak agar dapat memenuhi kewajiban perpajakannya dengan baik, bukannya melakukan kolusi dengan wajib pajak yang jelas-jelas akan merugikan Negara.

Untuk itu berdasarkan fenomena dan latar belakang masalah diatas, maka penulis mengambil judul **"Analisis Pengaruh Standar Pengendalian Mutu Audit terhadap Kualitas Pemeriksaan Pajak pada KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung.**

1.2 Identifikasi dan Rumusan Masalah

1.2.1 Identifikasi Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka penulis mengidentifikasikan beberapa pokok permasalahan sebagai berikut :

1. Belum tercapainya pemeriksaan pajak yang berkualitas terkait kurangnya intregitas pemeriksa pajak
2. Belum tercapainya pemeriksaan pajak yang berkualitas terkait kurang independennya pemeriksaan pajak
3. Belum tercapainya pemeriksaan pajak yang berkualitas terkait kurang kompetennya Pemeriksa Pajak
4. Belum dilaksanakannya standar pengendalian mutu audit dengan baik oleh pemeriksa pajak yang berimbas kepada kurang berkualitasnya pemeriksaan pajak.

1.2.2 Rumusan masalah

Sesuai dengan identifikasi masalah di atas, maka penulis merumuskan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana standar pengendalian mutu audit pada KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung.
2. Bagaimana kualitas pemeriksaan pajak pada KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung
3. Berapa besar pengaruh standar pengendalian mutu audit terhadap kualitas pemeriksaan pajak pada KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung.

1.3 Maksud dan Tujuan Penelitian

1.3.1 Maksud penelitian

Maksud penelitian ini adalah untuk memperoleh informasi apakah pemeriksaan pajak di KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung sudah melakukan pemeriksaan pajak sesuai dengan standar pengendalian mutu audit yaitu standar pemeriksaan pajak untuk memperoleh data yang relevan mengenai kualitas pemeriksaan pajak. Juga untuk mendapatkan pemahaman mengenai seberapa besar pengaruh standar pengendalian mutu audit terhadap kualitas pemeriksaan pajak pada KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung yang kemudian dianalisa untuk memperoleh hasil yang di harapkan.

1.3.2 Tujuan penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui standar pengendalian mutu audit pada KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung.

2. Untuk mengetahui kualitas pemeriksaan pajak pada KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung
3. Untuk mengetahui seberapa besar pengaruh standar pengendalian mutu audit terhadap kualitas pemeriksaan pajak pada KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung.

1.4 Kegunaan Peneliti

1.4.1 Kegunaan Akademis

Adapun kegunaan penelitian ini adalah dapat memberikan manfaat secara akademis sebagai berikut:

1. Bagi Peneliti

   Peneliti mengharapkan hasil penelitian dapat bermanfaat untuk menambah pengetahuan, juga memperoleh gambaran langsung mengenai pengaruh Standar Pengendalian Mutu Audit terhadap Kualitas Pemeriksaan Pajak.

2. Bagi Masyarakat

   Hasil penelitian ini dapat memberikan pandangan dan masukan bagi masyarakat sebagai pengguna laporan keuangan. Demikian juga hasil pemeriksaan pajak berimplikasi kepada tanggung jawab publik dalam keuangan Negara.

3. Bagi Peneliti Lain

   Dapat di jadikan sebagai bahan tambahan pertimbangan dan pemikiran dalam penelitian lebih lanjut dalam bidang yang sama yaitu Standar Pengendalian Mutu Audit dan terhadap Kualitas Pemeriksaan Pajak.

1.4.2 Kegunaan Perkembangan Teknologi dan Ilmu Pengetahuan

Sebagai tambahan ilmu pengetahuan khususnya dalam bidang akuntansi perpajakan dan umumnya dalam bidang ekonomi mengenai pemahaman Standar Pengendalian Mutu Audit terhadap kualitas pemeriksaan pajak.

1.5 Lokasi dan Jadwal Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di KPP PRATAMA Wilayah Kota Bandung mulai dari bulan Maret 2011 sampai dengan Juli 2011**.**

Tabel 1.1
Waktu Penelitian

No	Kegiatan	Februari 2010				Maret 2010				April 2010				Mei 2010				Juni 2011				Juli 2011			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Pra Survei: Persiapan judul																								
	Persiapan teori																								
	Pengajuan judul skripsi																								
	Mencari tempat penelitian																								
2	Proses usulan penelitian: penulisan UP																								
	Bimbingan UP																								
	Seminar UP																								
	Revisi UP																								
3	Pengumpulan data																								
4	Pengolahan data																								
5	Proses penyusunan Skripsi: Bimbingan skripsi																								
	Sidang skripsi																								
	Revisi skripsi																								
	Pengumpulan draf skripsi																								