

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam menjalankan suatu negara, pemerintah membutuhkan dana yang besar. Terlebih dalam proses pembangunan, dibutuhkan dana yang tidak sedikit. Dana tersebut dikumpulkan dari segenap potensi sumber daya yang dimiliki suatu negara, baik berupa hasil kekayaan alam maupun iuran dari masyarakat. Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2003 tentang keuangan negara, dijelaskan bahwa pendapatan negara dan hibah adalah semua penerimaan negara yang berasal dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, serta penerimaan hibah dari dalam negeri dan luar negeri.

Penerimaan perpajakan adalah semua penerimaan yang terdiri dari pajak dalam negeri dan pajak perdagangan internasional, sedangkan penerimaan negara bukan pajak adalah semua penerimaan yang diterima oleh negara dalam bentuk penerimaan dari sumber daya alam, laba badan usaha milik negara, serta penerimaan negara bukan pajak lainnya. Di dalam pelaksanaannya sangat rentan terhadap perkembangan berbagai berbagai faktor eksternal, serta juga dipengaruhi oleh perubahan indikator ekonomi makro, terutama nilai tukar dan harga minyak mentah di pasar internasional. Penerimaan hibah adalah semua penerimaan negara yang berasal dari sumbangan swasta dalam negeri serta sumbangan lembaga swasta dan

pemerintah luar negeri. Perkembangan penerimaan negara yang berasal dari hibah ini dalam setiap tahun anggaran bergantung pada komitmen dan kesediaan negara atau lembaga donator dalam memberikan donasi (bantuan) kepada Pemerintah Indonesia (Dearmandoo, 2012).

Sebagai salah satu unsur penerimaan negara yang mendominasi, pajak memiliki peran yang sangat besar dan semakin diandalkan, karena pajak memberi jaminan yang lebih pasti daripada penerimaan negara yang lain. Pajak dipungut berdasarkan norma-norma hukum yang telah ditetapkan oleh negara yang bersangkutan. Tidak terkecuali di Indonesia, pajak menjadi penopang penting dalam penerimaan anggaran negara. Pajak digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin dalam rangka penyediaan barang publik dan jasa publik serta pembangunan negara (Supadmi, 2009).

Peranan pajak terhadap penerimaan negara menjadi sangat penting saat ini, karena pajak memberi jaminan atas kontribusi masyarakat terhadap negara. Masyarakat secara tidak langsung terikat pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sehingga mereka seakan-akan dipaksakan untuk membayar pajak tanpa mendapat timbal balik secara langsung. Pembayaran pajak yang masyarakat lakukan, akan disalurkan kembali oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat melalui pengembangan dan pembangunan negara.

Namun, dalam upaya untuk mengoptimalkan penerimaan negara dari sektor pajak tidak lepas dari sebuah kendala. Penerimaan

pajak yang seharusnya diterima oleh negara tidak sebesar pembayaran yang dilakukan oleh wajib pajak. Hal ini dikarenakan wajib pajak berusaha untuk seminimal mungkin memenuhi kewajiban pajak yang harus dibayarkannya, sehingga muncul suatu kendala yang dihadapi yaitu adanya praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*). Penghindaran pajak adalah suatu tindakan yang dilakukan wajib pajak dalam upaya efisiensi beban pajak, sehingga utang pajak berada dalam jumlah minimal tetapi masih berada di dalam peraturan perpajakan (Budiman, 2012).

Persoalan penghindaran pajak ini menjadi cukup rumit. Di satu pihak penghindaran pajak merupakan hal yang dianggap tidak melanggar hukum karena masih berada dalam koridor peraturan perpajakan, sehingga dianggap sebagai hal yang wajar (sah). Namun di lain pihak ini menjadi sesuatu yang tidak diinginkan, karena dapat merugikan negara dari segi penerimaan negara. Jumlah pajak yang diterima akan lebih rendah dari seharusnya, karena adanya upaya dari pelaku bisnis untuk seminimal mungkin membayar pajak dengan melakukan perencanaan pajak. Pemerintah juga tidak menginginkan ketentuan perpajakan disalahgunakan semata-mata untuk kepentingan penghindaran pajak yang akan merugikan negara.

Saat ini tidak sedikit perusahaan yang melakukan praktik penghindaran pajak, sebagai contoh Apple perusahaan *gadget* dengan kualitas kelas atas, ternyata juga melakukan praktik penghindaran pajak. Apple membayar pajak dengan sangat rendah di Amerika Serikat, dengan skema pajak tertentu lalu membuat *holding*

company di Irlandia yang merupakan *tax heaven country* (Sheppard, 2013). Tak ketinggalan di Indonesia ternyata praktik penghindaran pajak pun terjadi di PT Kaltim Prima Coal (KPC) yang merupakan salah satu perusahaan tambang batu bara milik Grup Bakrie selain PT Bumi Resources Tbk. dan PT Arutmin yang diduga terkait tindak pidana pajak tahun 2007. KPC diduga (setelah penyelidikan) oleh Ditjen Pajak memiliki kurang bayar sebesar Rp 1,5 triliun. Penjualan yang seharusnya bisa dilakukan langsung oleh KPC dengan pembeli di luar negeri, dibelokkan terlebih dahulu ke PT Indocoal Resource Limited, anak perusahaan PT Bumi Resources Tbk., di Kepulauan Cayman. Penjualan batu bara perusahaan terafiliasi itu hanya diharga separuh dari harga yang biasa dilakukankan jika KPC menjual langsung kepada pembeli. Berikutnya, penjualan ke pembeli lainnya pun dilakukan oleh Indocoal dengan memakai harga jual KPC biasanya. Akibatnya omset penjualan baru bara KPC jauh lebih rendah dari perhitungan penyidik jika itu dijual langsung, selisihnya bisa sampai triliunan. Dengan cara tersebut KPC melakukan praktik penghindaran pajak (Simatupang, 2010).

Berkembangnya praktik penghindaran pajak ini didukung dengan berkembangnya teknologi informasi dan semakin terbukanya perekonomian suatu negara akan memberi peluang bagi perusahaan untuk mengembangkan usahanya. Perusahaan akan semakin mudah untuk mengembangkan usahanya hingga ke luar negeri. Di tengah persaingan dunia usaha yang semakin ketat, pengusaha akan berusaha untuk mendapat keuntungan sebesar mungkin dan berupaya

untuk melakukan efisiensi pajak. Dalam melakukan praktik penghindaran pajak, perusahaan dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain *corporate governance* (Annisa, 2012), karakteristik perusahaan dan reformasi pajak (Surbakti, 2012).

Faktor yang pertama yaitu *corporate governance* yang merupakan sistem atau mekanisme yang mengatur dan mengendalikan perusahaan untuk menciptakan nilai tambah (*value added*) untuk semua *stockholders*. *Corporate governance* menjelaskan hubungan antar berbagai partisipan dalam perusahaan yang menentukan arah kinerja perusahaan, sehingga dengan adanya *corporate governance* memiliki andil dalam pengambilan keputusan, termasuk dalam keputusan membayar pajak yang akan dibayarkan. Ketika konsep *corporate governance* (*fairness, transparency, accountability and responsibility*, dan *independency*) dijalankan dalam sebuah perusahaan maka perusahaan tersebut semestinya memiliki tata kelola yang baik, pengawasan pun dilakukan sedemikian rupa agar perusahaan dapat berjalan dengan baik sehingga dalam hal membayar pajak perusahaan akan membayar sesuai dengan jumlah yang ditetapkan. Namun ketika dinamika *corporate governance* dilakukan melenceng dari apa yang ada, tata kelola dan prinsip-prinsip yang seharusnya diterapkan tidak dijalankan dan tidak adanya pengawasan yang memadai, perusahaan dapat saja meminimalkan beban pajak yang harus dibayar, sehingga terjadilah praktik penghindaran pajak (Annisa, 2012).

Faktor kedua yaitu karakteristik perusahaan yang merupakan ciri khas atau sifat yang melekat dalam suatu entitas usaha. Antara satu perusahaan dengan perusahaan yang lain memiliki karakteristik yang berbeda-beda, hal ini dikarenakan tiap perusahaan memiliki kekhasan yang tidak dimiliki oleh perusahaan lain. Karakteristik perusahaan mempengaruhi perusahaan dalam mengambil keputusan, termasuk keputusan jumlah pajak yang akan dibayarkan. Ketika perusahaan dalam skala besar, perbandingan antara kewajiban dan ekuitas juga semakin besar maka akan banyak tantangan yang harus dihadapi oleh perusahaan, persaingan pun akan semakin ketat. Sehingga dimungkinkan dalam menghadapi tantangan tersebut, perusahaan melakukan penghindaran pajak agar mampu tetap bertahan (Surbakti, 2012).

Faktor ketiga yaitu reformasi perpajakan, memiliki arti adanya perubahan di dalam bidang perpajakan baik terkait dengan ketentuan, undang-undang maupun ketetapan pemerintah terhadap hal-hal yang terkait dengan pajak (Lestari, 2010; dalam Surbakti, 2012). Perubahan peraturan pajak ini dapat mempengaruhi jumlah pajak yang harus dibayar oleh perusahaan, karena dapat saja perubahan tarif pajak yang ada semakin memberatkan perusahaan, sehingga dapat memicu terjadinya *tax avoidance*. Dalam penelitian ini, reformasi perpajakan tidak digunakan sebagai salah satu variabel penelitian, dikarenakan belum ada peraturan baru yang dikeluarkan terakhir terjadi pada tahun 2008, sedangkan periode penelitian ini adalah 2009 sampai dengan 2012.

Objek penelitian adalah perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia. Perusahaan pertambangan merupakan salah satu penyumbang pajak terbesar di Indonesia yang cukup bermasalah. Hal ini terbukti dengan berdasarkan data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), jumlah perusahaan tambang baik Kontrak Karya dan Izin Usaha Pertambangan (IUP) mencapai 10.800 perusahaan, namun hanya 6.000 yang statusnya *clear and clean*. Dari data Ditjen Pajak, sektor pertambangan merupakan usaha yang tingkat pelaporan Surat Pemberitahuan Pajak Tahunan (SPT) masih sangat buruk. Terlebih lagi, banyak perusahaan yang memiliki lahan kuasa pertambangan tak mendaftarkan sebagai wajib pajak. Ini bisa terjadi lantaran izin usaha pertambangan saat ini diberikan oleh pemerintah daerah setempat. Sebagai catatan, sampai 15 Desember 2012, penerimaan pajak penghasilan (PPh) dari sektor pertambangan batu bara mencapai Rp 26,40 triliun. Angka ini sedikit mengalami kenaikan periode yang sama 2011, yakni sebesar Rp 22,92 triliun. Tetapi, porsi dari seluruh penerimaan PPh tahun lalu hanya sekitar 6,59 persen. Angka penerimaan ini cukup mengherankan karena ekspor komoditas batu bara tergolong besar. Setiap tahun rata-rata mencapai 20 miliar dollar Amerika Serikat (Perwitasari, 2013), sehingga dimungkinkan adanya perusahaan pertambangan yang terindikasi melakukan praktik penghindaran pajak.

Periode penelitian adalah tahun 2009 sampai dengan tahun 2012 dimana periode tersebut merupakan periode data perusahaan

yang terbaru sehingga data tersebut relevan untuk diteliti dan merefleksikan keadaan perusahaan saat ini. Data yang diambil adalah 4 tahun terakhir karena pada tahun 2008 terjadi krisis keuangan dunia yang mempengaruhi Perbankan, Bursa Saham, Nilai tukar dan Inflasi, Ekspor dan Impor, Sektor Ritel dan Pengangguran (Wibowo, 2008). Krisis keuangan dunia akan berdampak pada keuangan perusahaan sehingga data tahun 2008 tidak dimasukkan dalam penelitian ini.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang ada, maka rumusan masalah penelitian adalah:

1. Apakah *corporate governance* berpengaruh terhadap *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2009-2012?
2. Apakah karakteristik perusahaan berpengaruh terhadap *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2009-2012?

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Menguji dan menganalisis pengaruh *corporate governance* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2009-2012.

2. Menguji dan menganalisis pengaruh karakteristik perusahaan terhadap *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia periode 2009-2012.

1.4. Manfaat Penelitian

Melalui penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, antara lain:

1. Manfaat praktis

Melalui penelitian ini dapat diketahui pengaruh *corporate governance* dan karakteristik perusahaan terhadap praktik *tax avoidance* yang terjadi pada perusahaan pertambangan, sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam membuat kebijakan perpajakan di masa mendatang agar praktik *tax avoidance* berkurang.

2. Manfaat akademis

Sebagai acuan atau pembanding bagi peneliti berikutnya yang akan meneliti topik sejenis mengenai pengaruh *corporate governance* dan karakteristik perusahaan terhadap terjadinya praktik *tax avoidance*.

1.5. Sistematika Penulisan

Skripsi ini disusun secara keseluruhan yang terdiri dari lima bab. Uraian ide pokok yang terkandung pada masing-masing bab adalah sebagai berikut:

BAB 1 : PENDAHULUAN

Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai penelitian terdahulu, landasan teori yang berkaitan dengan penelitian, pengembangan hipotesis penelitian, dan model analisis.

BAB 3 : METODE PENELITIAN

Bab ini terdiri dari desain penelitian; identifikasi variabel, definisi operasional, dan pengukuran variabel; jenis data dan sumber data; metode pengumpulan data; populasi, sampel dan teknik pengambilan sampel; dan teknik analisis data.

BAB 4 : ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini menguraikan karakteristik objek penelitian, deskripsi data, analisis data, serta pembahasan dari hasil penelitian.

BAB 5 : SIMPULAN, KETERBATASAN DAN SARAN

Bab ini berisi simpulan yang diperoleh dari analisis dan pembahasan, keterbatasan penelitian serta saran-saran yang bermanfaat bagi penelitian selanjutnya.