

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang sangat penting dalam menopang keberlanjutan pembangunan suatu negara. Peran aktif dan kepatuhan wajib pajak sangat dibutuhkan dalam proses pengumpulan pajak. Berjalannya suatu negara membutuhkan biaya yang tidak sedikit dan salah satu pendapatan negara yang diharapkan adalah melalui pajak. Semakin besar penerimaan negara dari pajak, maka semakin besar pula kemampuan keuangan negara untuk pembiayaan pembangunan. Sebaliknya, semakin kecil penerimaan negara dari pajak, maka semakin kecil pula kemampuan negara guna pembiayaan pembangunannya. Pentingnya penerimaan pajak ini sejalan dengan misi Direktorat Jenderal Pajak, yaitu menghimpun penerimaan dalam negeri dari sektor pajak yang mampu menunjang kemandirian pembiayaan pemerintah berdasarkan undang-undang perpajakan dengan tingkat efektivitas dan efisiensi yang tinggi.

Dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) tahun 2014, Pemerintah telah menetapkan dana anggaran mencapai Rp1.662,5 triliun. Dari anggaran pendapatan negara Rp1.662,5 triliun terdapat penerimaan pajak yang direncanakan mencapai Rp1.310,2 triliun, naik 14,1 persen dari targetnya dalam APBN tahun 2013 sebesar Rp 1.148,4 triliun. Dengan total

penerimaan pajak sebesar itu, maka rasio penerimaan pajak terhadap PDB (*tax ratio*) mengalami peningkatan dari 12,2 persen di tahun 2013, menjadi 12,6 persen di tahun 2014. *Tax ratio*, dalam arti luas mempertimbangkan pajak daerah dan penerimaan sumber daya alam telah mencapai 15,5 persen (Harimurti, 2013). Hal ini menunjukkan bahwa pada tahun 2014 terdapat peningkatan tuntutan penerimaan pajak dari masyarakat.

Usaha untuk mengoptimalkan penerimaan pajak ini bukan tanpa kendala. Salah satu kendala dalam rangka optimalisasi penerimaan pajak adalah adanya penghindaran pajak. Pada umumnya wajib pajak cenderung berusaha untuk seminimal mungkin memenuhi kewajiban pajak yang harus dibayarkan. Hal ini menyebabkan penerimaan pajak yang seharusnya diterima oleh negara tidak sebesar pembayaran yang dilakukan oleh wajib pajak. Berdasarkan data pajak yang disampaikan oleh Dirjen pajak, terdapat 4000 perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) yang belum menyetorkan pembayaran pajak pada tahun 2013. Perusahaan tersebut tidak membayar pajak bukan berarti tidak melaporkan, tapi pajaknya nihil, artinya mereka melaporkan rugi atau alasan lainnya. Perusahaan tersebut umumnya bergerak pada sektor manufaktur dan pengolahan bahan baku.

Penghindaran pajak merupakan suatu perbuatan legal dengan memanfaatkan celah dari Undang-Undang perpajakan untuk meminimalkan beban pajak penghasilan yang seharusnya dibayar (Mulyani, Darminto, dan Endang, 2014). Penghindaran pajak yang

dilakukan ini dikatakan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undang perpajakan karena dianggap praktik yang berhubungan dengan penghindaran pajak lebih memanfaatkan celah-celah dalam Undang-Undang perpajakan tersebut yang akan mempengaruhi penerimaan negara dari sektor pajak (Mangoting, 1999). Oleh karenanya persoalan penghindaran pajak merupakan persoalan yang rumit dan unik. 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.

Salah satu contoh praktek penghindaran pajak yang terjadi di Indonesia dilakukan oleh perusahaan tambang batu bara milik Grup Bakrie pada tahun 2007, yaitu PT Kaltim Prima Coal (KPC), PT Bumi Resource Tbk (BUMI) dan PT Arutmin Indonesia. Berdasarkan laporan Direktorat Jenderal Pajak, perusahaan tambang tersebut terindikasi melakukan penghindaran pajak sebesar Rp 2,176 triliun, dimana tunggakan pajak paling besar adalah KPC sebesar Rp 1,5 triliun, BUMI sebesar Rp 376 miliar dan PT Arutmin Indonesia sebesar Rp 300 miliar (Dwiarto, 2014). KPC melakukan penghindaran pajak dengan cara penjualan yang seharusnya bisa dilakukan langsung oleh KPC dengan pembeli di luar negeri, dibelokkan terlebih dahulu ke PT Indocoal Resource Limited, anak usaha BUMI, di Kepulauan Cayman. Penjualan batu bara kepada

perusahaan terafiliasi itu hanya dihargai separuh dari harga yang biasa dilakukan jika KPC menjual langsung kepada pembeli. Berikutnya, penjualan ke pembeli lainnya pun dilakukan oleh Indocoal dengan memakai harga jual KPC biasanya. Akibatnya omset penjualan batu bara KPC jauh lebih rendah dari perhitungan penyidik jika itu dijual langsung, selisihnya bisa sampai triliunan (Simatupang, 2010). Penghindaran pajak yang dilakukan oleh KPC ini merupakan tindakan agresivitas (manipulasi) pajak untuk meminimalkan kewajiban pajak yang seharusnya dibayarkan.

Penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan dapat dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu preferensi risiko eksekutif dan ukuran perusahaan. Preferensi risiko eksekutif secara langsung ataupun tidak langsung memiliki pengaruh terhadap pengambilan kebijakan terkait penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan. Preferensi risiko eksekutif adalah kecenderungan tindakan eksekutif untuk mengambil keputusan dalam menghadapi risiko yang muncul ataupun menghindari risiko yang dapat terjadi (Adiasa, 2013). Preferensi risiko ini mencerminkan karakteristik eksekutif suatu perusahaan. Seorang eksekutif perusahaan tentu memiliki preferensi risiko yang berbeda-beda, seperti memiliki preferensi *risk taker* atau *risk averse* yang tercermin dari besar kecilnya risiko perusahaan. Eksekutif yang bersifat *risk taker* akan lebih berpengaruh terhadap penghindaran pajak perusahaan dibandingkan dengan eksekutif yang bersifat *risk averse* (Hanafi dan Harto, 2014).

Preferensi risiko mempengaruhi eksekutif dalam mengambil keputusan, termasuk jumlah pajak yang akan dibayarkan. Eksekutif perusahaan yang memiliki preferensi *risk taker* akan cenderung lebih berani dalam mengambil keputusan walaupun keputusan tersebut berisiko tinggi. Selain itu, pemilik karakter ini juga tidak ragu dalam melakukan pembiayaan yang berasal dari hutang untuk pertumbuhan perusahaan yang lebih cepat (Lewellen, 2003). Dyreng, Hanlon, dan Maydew (2010) membuktikan bahwa pimpinan perusahaan secara individu memiliki peran yang signifikan terhadap tingkat penghindaran pajak perusahaan. Penelitian Dyreng dkk. (2010) hanya mengidentifikasi pengaruh pimpinan perusahaan secara individu terhadap penghindaran pajak, tetapi belum memberikan jawaban tentang individu dengan karakter atau perilaku yang seperti apa yang memiliki pengaruh terhadap penghindaran pajak perusahaan. Penelitian Dyreng dkk. (2010) diperjelas oleh hasil penelitian Budiman (2012), Dewi dan Jati (2014), Hanafi dan Harto (2014) yang berhasil membuktikan bahwa terdapat pengaruh preferensi risiko eksekutif terhadap penghindaran pajak.

Ukuran perusahaan juga menjadi salah satu faktor penentu dalam pengambilan tindakan penghindaran pajak. Ukuran perusahaan sebagai skala atau nilai yang dapat mengklasifikasikan suatu perusahaan ke dalam kategori besar atau kecil berdasarkan total aset, *log size*, dan sebagainya (Hormati, 2009). Ukuran perusahaan ini mencerminkan karakteristik perusahaan dan merupakan variabel yang banyak digunakan dalam studi mengenai

kinerja perusahaan karena variabel ini telah diidentifikasi sejak lama sebagai variabel penjelas yang cukup signifikan (Pohan, 2009; dalam Asfiyati, 2012).

Ukuran perusahaan menunjukkan kestabilan dan kemampuan perusahaan untuk melakukan aktivitas ekonominya. Semakin besar ukuran suatu perusahaan, maka akan semakin menjadi pusat perhatian dari pemerintah dan menimbulkan kecenderungan bagi para manajer perusahaan untuk berlaku patuh (*compliances*) atau agresif (*tax avoidance*) dalam perpajakan (Kurniasih dan Sari, 2013). Dalam penelitian Surbakti (2012) mengenai pengaruh karakteristik perusahaan terhadap penghindaran pajak. Hasilnya menunjukkan bahwa ukuran perusahaan berpengaruh terhadap tingkat penghindaran pajak di suatu perusahaan. Penelitian ini juga didukung oleh penelitian Kurniasih dan Sari (2013) yang membuktikan ukuran perusahaan berpengaruh terhadap penghindaran pajak, sedangkan penelitian Dewi dan Jati (2014) menunjukkan bahwa karakter eksekutif dan karakteristik perusahaan memiliki pengaruh terhadap penghindaran pajak. Namun, dalam penelitian tersebut dijelaskan bahwa karakteristik perusahaan yang diprosikan dengan ukuran perusahaan tidak memiliki pengaruh terhadap penghindaran pajak. Oleh karena itu, dapat disimpulkan dari berbagai penelitian terdahulu terdapat hasil penelitian yang tidak konsisten.

Berdasarkan uraian di atas, maka peneliti ingin menguji pengaruh preferensi risiko eksekutif dan ukuran perusahaan terhadap penghindaran pajak. Sampel yang akan digunakan dalam penelitian

ini adalah perusahaan sektor pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) pada tahun 2010-2013. Alasan pemilihan perusahaan sektor pertambangan sebagai sampel karena termotivasi dari berbagai fenomena yang ditemukan oleh Dirjen Pajak bahwa banyak perusahaan pertambangan yang tidak membayar pajak. Hal ini terbukti dari data Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) yang berdasarkan catatan mineral dan batu bara (minerba), jumlah perusahaan tambang baik Kontrak Karya dan Izin Usaha Pertambangan (IUP) mencapai 10.922 perusahaan, namun hanya 6.042 yang statusnya *clear and clean* (ESDM, 2014). Dari data Dirjen Pajak, terdapat 11.000 usaha pertambangan yang memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) dan izin usaha, tetapi hanya ada 2.000 wajib pajak yang sudah membayar pajak (Simanungkalit, 2014). Hal ini menunjukkan bahwa sektor pertambangan merupakan usaha yang tingkat pelaporan Surat Pemberitahuan Pajak Tahunan (SPT) masih sangat buruk. Direktorat Jenderal Pajak merilis data penurunan penerimaan pajak pada sektor pertambangan sejak awal 2014. Hingga 8 Agustus 2014, nilai penerimaan pajak pertambangan dan penggalian hanya mencapai Rp 36,4 triliun atau turun 11,8 persen dibanding pada tahun 2013 (Dwiarto, 2014), sehingga penurunan penerimaan pajak ini dapat mengindikasikan adanya perusahaan pertambangan yang melakukan praktik penghindaran pajak. Periode penelitian yang ditetapkan adalah empat tahun (2010-2013) sesudah perubahan tarif pajak sesuai UU No. 36 tahun 2008 untuk mengetahui apakah perusahaan akan melakukan penghindaran

pajak karena adanya perubahan tarif pajak menjadi 28% pada tahun 2009 dan 25% pada tahun 2010 untuk mendapatkan keuntungan pajak.

1.2. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian pada latar belakang masalah maka pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah terdapat pengaruh preferensi risiko eksekutif terhadap penghindaran pajak?
2. Apakah terdapat pengaruh ukuran perusahaan terhadap penghindaran pajak?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menguji dan menganalisis mengenai pengaruh preferensi risiko eksekutif terhadap penghindaran pajak.
2. Untuk menguji dan menganalisis mengenai pengaruh ukuran perusahaan terhadap penghindaran pajak.

1.4. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian diatas maka diharapkan hasil penelitian dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Akademik

Hasil penelitian ini bermanfaat untuk menambah wawasan dan ilmu pengetahuan yang lebih luas yang berkaitan dengan hal-hal yang mempengaruhi penghindaran pajak, serta diharapkan penelitian ini dapat dijadikan dasar bagi penelitian sejenis di masa mendatang. Selain itu, penelitian ini juga dapat menambahkan kejelasan bagi peneliti selanjutnya mengenai pengaruh preferensi risiko eksekutif dan ukuran perusahaan terhadap penghindaran pajak.

2. Manfaat Praktik

Hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan evaluasi dan masukan bagi Direktorat Jenderal Pajak mengenai dampak preferensi risiko eksekutif dan ukuran perusahaan yang mempengaruhi tindakan penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan. Selain itu, bahan evaluasi ini dapat membuat pemerintah mempertimbangkan pembuatan kebijakan perpajakan di masa depan, sehingga mampu mengurangi tindakan penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan.

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 berisi dasar pemikiran yang menjadi latar belakang masalah dalam penelitian ini, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB 2 : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan mengenai penelitian terdahulu dan landasan teori yang digunakan sebagai dasar melakukan penelitian ini, 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.