

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pajak merupakan bagian yang sangat penting dalam penerimaan negara. Definisi Pajak menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2007 Pasal 1 ayat 1 Tentang Perubahan Ketiga Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan Umum Dan Tata Cara Perpajakan, pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Perkembangan pemerintah di Indonesia memerlukan daya yang besar dalam melakukan pembangunan di dalam negara untuk meningkatkan perekonomian nasional. Salah satu sumber pendapatan negara yang terbesar adalah melalui sektor pajak, sehingga pemerintah membuat suatu regulasi yang mengatur perpajakan di Negara Indonesia untuk memaksimalkan potensi pajak yang diterima oleh suatu negara (Mulyani dkk, 2018).

Pemungutan pajak bukan merupakan hal yang mudah diterapkan. Bagi negara, pajak merupakan sumber pendapatan, namun hal tersebut berbeda dengan perusahaan. Bagi perusahaan, pajak adalah beban yang akan mengurangi laba bersih. Dalam pelaksanaannya terdapat perbedaan kepentingan antara wajib pajak dengan pemerintah. Perusahaan berusaha untuk membayar pajak sekecil mungkin karena dengan membayar pajak berarti mengurangi kemampuan ekonomis perusahaan

(Suandy, 2018). Kondisi itulah yang menyebabkan banyak perusahaan berusaha mencari cara untuk meminimalkan beban pajak. Meminimalkan kewajiban pajak yang tidak melanggar Undang-Undang biasa disebut dengan istilah *Tax avoidance*. Lain hal dengan *Tax evasion (Tax Fraud)* atau penggelapan pajak yang berarti tindakan yang dilakukan oleh wajib pajak untuk mengurangi jumlah pajak terutang atau sama sekali tidak membayar pajaknya melalui cara-cara ilegal.

Tax avoidance (penghindaran pajak) adalah upaya penghindaran pajak yang dilakukan secara legal dan aman bagi wajib pajak karena dilakukan dengan cara-cara yang tidak melanggar dan tidak bertentangan dengan ketentuan perpajakan, dimana metode dan teknik yang digunakan cenderung memanfaatkan kelemahan-kelemahan yang terdapat dalam ketentuan perpajakan (Pohan, 2016). Meskipun penghindaran pajak bersifat legal, namun pemerintah tidak menginginkan hal tersebut. Karena semakin banyaknya perusahaan besar yang melakukan penghindaran pajak, pendapatan negara pada sektor pajak akan menurun.

Di Indonesia sendiri, permasalahan mengenai praktik penghindaran pajak ini sudah sangat sering terjadi. Khususnya pada perusahaan pertambangan kontribusi sektor mineral dan batu bara pada penerimaan pajak yang menunjukkan tren penurunan sepanjang tahun 2012 – 2016, yakni dari 5% mencapai 2%. Dari Rp. 28 triliun pada 2012 menjadi hanya Rp. 16 triliun pada 2016. Rasio pajak disektor pertambangan (minerba) pun menunjukkan penurunan sepanjang tahun 2011 – 2016 yakni 12% hingga 3,88% (www.cnnindonesia.com, 2016).

Data dari Kementerian Keuangan menunjukkan *tax ratio* yang dikontribusikan dari sektor pertambangan mineral dan batu bara (minerba) pada 2016 hanya sebesar 3,9%, sementara *tax ratio* nasional pada 2016 sebesar 10,4%. Rendahnya *tax ratio* tersebut tidak bisa dilepaskan dari permasalahan penghindaran pajak oleh pelaku industri batu bara. Penghindaran pajak merupakan praktik yang memanfaatkan celah hukum dan kelemahan sistem perpajakan yang ada. Meskipun tidak melanggar secara hukum, namun secara moral tidak dapat dibenarkan. Kementerian Keuangan mencatat jumlah wajib pajak (WP) yang memegang izin usaha pertambangan minerba lebih banyak yang tidak melaporkan surat pemberitahuan tahunan SPT-nya dibandingkan yang melapor. Pada 2015 dari 8.003 WP industri batu bara terdapat 4.532 WP yang tidak melaporkan SPT-nya. Angka ini tentu belum termasuk pemain-pemain batu bara skala kecil yang tidak registrasi sebagai pembayar pajak. Perlu dicatat pula bahwa di antara WP yang melaporkan SPT-nya terdapat potensi tidak melaporkan sesuai fakta di lapangan. Tidak sedikit pula yang melaporkan SPT-nya dengan benar namun merupakan hasil dari penghindaran (*tax avoidance*) dan penghematan pajak seperti *aggressive tax planning*, *corporate inversion*, *profit shifting* dan *transfer mispricing*.

Akibatnya, penerimaan pajak dari sektor minerba, terutama batu bara, masih jauh dari potensi yang sesungguhnya. Studi dari Prakasa (2019) menemukan massifnya aliran keuangan gelap sektor komoditas batu bara selama 1989-2017 yang berasal dari aktivitas ekspor. Prakasa mencatat adanya aliran keuangan gelap batu bara dari aktivitas ekspor sebesar US\$ 62,4 miliar. Dari nilai tersebut, sekitar US\$

41,8 miliar berupa aliran keuangan gelap yang keluar dari Indonesia (*illicit financial outflows*) dan US\$ 20,6 miliar dollar berupa arus keuangan gelap yang masuk ke Indonesia (*illicit financial inflows*).

Menurut kamus *Black's Law Dictionary*, penghindaran pajak merupakan upaya meminimalkan kewajiban pajak dengan memanfaatkan peluang penghindaran pajak (*loopholes*) tanpa melanggar hukum pajak. Penghindaran pajak berbeda dengan penggelapan pajak (*tax evasion*). Tindakan ini dilakukan oleh wajib pajak untuk mengurangi jumlah pajak terutang atau sama sekali tidak membayarkan pajaknya melalui cara-cara ilegal. Salah satu contoh adalah kasus dimana DJP menggugat perusahaan batu bara PT Multi Sarana Avindo (MSA) atas dugaan perpindahan Kuasa Pertambangan yang mengakibatkan kurangnya kewajiban bayar Pajak Pertambahan Nilai (PPN). Gugatan tiga kali tahun 2007, 2009 dan 2010 dengan menggugat sebesar 7,7 miliar, DJP kalah di pengadilan. Hingga kini, DJP masih melayangkan gugatan yang sama. Penelusuran Kata Data dan Prakasa pada 2019 memperlihatkan bahwa dugaan Direktorat Jenderal Pajak (DJP) tersebut secara materiil tidak terbukti. Praktik yang dilakukan PT MSA merupakan praktik yang tidak melanggar ketentuan. Kecurigaan DJP tidak sepenuhnya keliru pasalnya terdapat perbedaan yang mencolok antara besaran produksi yang dihasilkan dengan jumlah pembayaran pajak yang dilakukan. Namun, DJP seyogyanya dapat mengungkap lebih mendalam dan membongkar hal yang ada dibalik angka-angka laporan yang disajikan oleh MSA. Apa yang jamak dilakukan oleh industri batu bara merupakan penghindaran pajak, di mana pelaku mengeksploitasi celah atau *loophole*

peraturan. Kasus MSA salah satu dari sekian kasus yang terindikasi adanya praktik penghindaran pajak (Maftuchan, 2019).

Adapun praktik ilegal yang lazim digunakan untuk melakukan penghindaran pajak adalah *Transfer pricing*. Hal tersebut dicurigai karena ditemukan sekitar 4.000 perusahaan multinasional yang beroperasi selama belasan dan puluhan tahun, terus melaporkan kerugian tapi tetap berekspansi. Skema *transfer pricing* sendiri dikenal cukup ampuh untuk mengakali tarif pajak dengan ‘mengalihkan’ pendapatan dan laba perusahaan disuatu negara kepada induk perusahaan di negara lain yang memiliki tarif pajak rendah (Muchtar, 2017).

Rasio pajak yang dimiliki Indonesia berada kisaran 11% yang menempatkan Indonesia pada jajaran rasio pajak rendah dunia. Rasio ini jauh tertinggal di barisan negara menengah yaitu sebesar 14-15% dan negara maju yaitu sebesar 24-26%. Apabila masalah penghindaran pajak dapat teratasi dan penguatan institusi pajak bisa terlaksana maka rasio pajak akan terus meningkat. Awal tahun sampai 31 Agustus 2017, realisasi penerimaan pajak telah mencapai 53,5% dari target Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Perubahan (APBNP) 2017 sebesar Rp. 1.283,57 triliun. Penerimaan pajak Agustus 2017 mencapai Rp. 685,6 triliun dengan angka pertumbuhan 10,23% dibandingkan tahun lalu. Rincian penerimaan pajak pada Agustus diantaranya PPh non migas Rp. 378 triliun, PPNBM sebesar Rp. 267 triliun, PPh Migas Rp 35 triliun, pajak lainnya Rp. 4,3 triliun, dan PBB Rp. 1,2 triliun. *Center for Indonesia Taxation Analysis (CITA)* memperkirakan, penerimaan pajak

tahun 2018 bisa mencapai 96% dari target atau Rp. 1.232 triliun (Direktorat Jendral Pajak, 2017).

Perusahaan dalam melakukan pembayaran pajak dipengaruhi oleh beberapa faktor, salah satunya adalah karakteristik perusahaan. Asset tetap (*Capital Intensity*) sebagai salah satu kekayaan perusahaan memiliki dampak yang dapat mengurangi penghasilan perusahaan yang hampir semua asset tetap dapat mengalami penyusutan atau depresiasi yang akan menjadi biaya bagi perusahaan itu sendiri. Penelitian yang dilakukan oleh Okrayanti (2017) menyatakan bahwa Intensitas modal (*Capital Intensity*) tidak terdapat pengaruh yang signifikan terhadap penghindaran pajak (*tax avoidance*). Sesuai hasil penelitian ini, menunjukkan bahwa besar atau kecilnya tingkat intensitas modal tidak mempengaruhi tindakan penghindaran pajak (*tax avoidance*). Penelitian yang dilakukan oleh Sandra dan Anwar (2018) menyatakan bahwa *Capital Intensity* terbukti berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di BEI pada tahun 2015 – 2017.

Penelitian yang dilakukan oleh Hidayat (2018) menyatakan bahwa profitabilitas secara parsial berpengaruh negatif secara signifikan terhadap penghindaran pajak. Dengan demikian, semakin besar profitabilitas maka akan semakin kecil penghindaran pajak dilakukan perusahaan pada sektor yang diteliti. Penelitian yang dilakukan oleh Permata dkk (2018) menyatakan bahwa *profitability* tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Penelitian yang dilakukan oleh Wardani dan Khoiriyah (2018) menyatakan bahwa profitabilitas berpengaruh positif terhadap penghindaran pajak. Penelitian yang dilakukan oleh Arianandini dan Ramantha

(2018) menyatakan bahwa profitabilitas berpengaruh negatif signifikan pada *tax avoidance*..

Fenomena perbedaan kepentingan antara wajib pajak dengan pemerintah dan rata-rata rasio pajak yang belum tercapai target dapat mengindikasikan adanya aktivitas penghindaran pajak yang cukup besar, sehingga penerimaan pajak Negara Indonesia masih belum optimal. Selain dituntut untuk membayar pajak sebagai kewajiban, perusahaan-perusahaan *go-public* di Indonesia juga diharuskan untuk menerapkan *Corporate Governance*. Tata kelola perusahaan yang menjelaskan hubungan antara pemilik dan manager perusahaan dalam menentukan arah kinerja perusahaan disebut *corporate governance* (Annisa dan Kurniasih, 2012). Penerapan *Corporate Governance* bertujuan untuk meminimumkan konflik keagenan. Konflik keagenan muncul apabila tujuan yang ingin dicapai oleh manager perusahaan tidak sejalan dengan kepentingan pemegang saham. Pemegang saham mengharapkan pendapatan (dividen) yang maksimal atas dana yang mereka investasikan. Pihak manajemen lebih mementingkan aktivitas operasional perusahaan dengan tidak membagikan dividen dan mengalokasikannya sebagai laba ditahan. Keselarasan hubungan pemegang saham dan manager perusahaan akan mempengaruhi kebijakan perpajakan yang akan digunakan.

Penerapan *corporate governance* dalam menentukan kebijakan perpajakan yang akan digunakan oleh perusahaan berkaitan dengan pembayaran pajak penghasilan perusahaan. Pembayaran pajak penghasilan didasarkan pada besarnya laba yang diperoleh perusahaan. Perusahaan tentunya selalu menginginkan laba yang besar,

namun laba besar akan dikenakan beban pajak yang besar. Beban pajak yang besar menyebabkan perusahaan akan berusaha untuk melakukan penghindaran pajak dengan risiko yang kecil.

Praktik penghindaran pajak dalam perusahaan dipengaruhi oleh faktor *Corporate Governance*. *Corporate governance* dibagi menjadi empat proksi, yaitu kepemilikan institusional, komisaris independen, komite audit dan kualitas audit. Penelitian Dewi dan Jati (2014) menyatakan bahwa kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Sedangkan proporsi dewan komisaris independen tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance* yang berarti bahwa keberadaan dewan komisaris independen tidak efektif dalam usaha pencegahan tindakan *tax avoidance*. Selanjutnya kualitas audit berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Dapat disimpulkan bahwa kualitas audit yang tinggi dapat mengurangi praktik penghindaran pajak. Perusahaan yang di audit oleh KAP besar terbukti tidak melakukan penghindaran pajak, karena auditor yang termasuk dalam *The Big Four* lebih kompeten dan profesional dibandingkan dengan auditor yang termasuk dalam *Non The Big Four*, sehingga ia memiliki pengetahuan yang lebih banyak tentang cara mendeteksi dan memanipulasi laporan keuangan yang mungkin dilakukan oleh perusahaan (Asfiyati, 2012). Dan komite audit berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Semakin tinggi keberadaan komite audit dalam perusahaan akan meningkatkan kualitas *good corporate governance* di dalam perusahaan, sehingga akan memperkecil kemungkinan praktik penghindaran pajak yang dilakukan. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan yang memiliki komite audit akan lebih bertanggung

jawab dan terbuka dalam menyajikan laporan keuangan karena komite audit akan memonitor segala kegiatan yang berlangsung dalam perusahaan.

Pada penelitian Okrayanti dkk (2017), menyatakan bahwa *corporate governance* berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Pada penelitian Puspita dan Harto (2014) menyatakan bahwa komite audit tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap perilaku penghindaran pajak perusahaan. Hal ini mengindikasikan bahwa peran komite audit tidak efektif dalam pengambilan keputusan terkait kebijakan pajak perusahaan di Indonesia. Sedangkan proporsi komisaris independen tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap perilaku penghindaran pajak perusahaan. Pada penelitian Singly dan Sukartha (2015), menyatakan bahwa secara statistik jumlah komite audit tidak berpengaruh pada *tax avoidance*.

Pada penelitian Arianandini dan Ramantha (2018), menyatakan bahwa kepemilikan institusional tidak berpengaruh signifikan pada *tax avoidance*. Menurut hasil penelitian Mulyani dkk (2018), menyatakan bahwa kepemilikan institusional berpengaruh positif dan signifikan terhadap *tax avoidance*. Semakin tinggi kepemilikan saham, maka semakin baik dalam melakukan *tax avoidance*. Komisaris independen berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap *tax avoidance*. Hal ini mengindikasikan peran komisaris independen yang tidak signifikan dalam pengambilan keputusan pajak strategis perusahaan di Indonesia. Komite audit berpengaruh positif dan signifikan terhadap *tax avoidance*. Jumlah komite audit yang semakin banyak, maka semakin baik dalam melakukan pengawasan *tax avoidance*. Kualitas audit tidak berpengaruh positif namun signifikan terhadap *tax avoidance*.

Berdasarkan uraian diatas, ketidakkonsistenan hasil penelitian tersebut membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian mengenai beberapa faktor yang berpengaruh terhadap *tax avoidance* yang masih menunjukkan hasil yang beragam, bahkan bertentangan antara hasil penelitian yang satu dengan yang lainnya sehingga menarik untuk diteliti lebih lanjut sebagai usaha mendapatkan hasil yang konsisten. Adapun perbedaan dari penelitian yang telah dilakukan sebelumnya yaitu penelitian ini merupakan modifikasi penelitian Mulyani dkk (2018) dengan menambah variabel lain dengan sektor dan tahun penelitian yang berbeda.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, maka beberapa pokok masalah yang akan diteliti, dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Apakah *capital intensity* berpengaruh terhadap *tax avoidance* ?
2. Apakah *profitability* berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
3. Apakah *corporate governance* berpengaruh terhadap *tax avoidance*?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada latar belakang dan rumusan masalah penelitian serta dari berbagai fenomena yang ada, maka adapun tujuan penelitian ini adalah untuk menguji secara empiris hipotesis-hipotesis yang dirumuskan yang mana dijelaskan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaruh *capital intensity* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di BEI.

2. Untuk mengetahui pengaruh *profitability* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di BEI.
3. Untuk mengetahui pengaruh *corporate governance* terhadap *tax avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di BEI.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang didapat pada penelitian ini adalah:

1. Bagi Penulis

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sarana untuk melatih dan menambah wawasan mengenai pengaruh *capital intensity*, *profitability* dan *corporate governance* terhadap *tax avoidance*. Selain itu, untuk memenuhi salah satu syarat untuk dapat memperoleh gelar sarjana ekonomi pada program studi akuntansi Fakultas Ekonomi dan Bisnis pada Universitas Bung Hatta.

2. Bagi Akademisi

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada pengembangan teori serta menambah pengetahuan tentang isu-isu terbaru terutama pada informasi yang berkaitan dengan pengaruh *capital intensity*, *profitability* dan *corporate governance* terhadap *tax avoidance*.

3. Penelitian Lanjutan

Sebagai bahan acuan dan referensi bagi penelitian sejenis dalam lingkup yang lebih luas dibidang akuntansi perpajakan, khususnya mengenai penghindaran pajak.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bab I adalah pendahuluan. Pada bab 1 berisi tentang penjelasan secara umum mengenai latar belakang penelitian, yaitu penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan untuk memaksimalkan laba perusahaan. Selain itu bab pendahuluan ini juga memuat rumusan masalah yang akan diteliti, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II adalah landasan teori dan pengembangan hipotesis. Pada bab 2 ini menjelaskan mengenai landasan teori yang digunakan sebagai acuan atau kerangka berpikir dalam penelitian. Bab ini juga menjelaskan mengenai penelitian sebelumnya untuk penurunan hipotesis penelitian. Penurunan hipotesis nantinya digunakan untuk memecahkan masalah yang terdapat dalam penelitian ini.

Bab III adalah metode penelitian. Pada bab ini dijelaskan penggunaan metode yang digunakan dalam penelitian, yang terdiri dari populasi dan sampel, jenis dan sumber data, dan pengukuran variabel serta metode analisisnya.

Bab IV adalah hasil dan pembahasan. Pada bab ini dijelaskan tentang objek penelitian, analisis data, dan interpretasi hasil terhadap hasil penelitian.

Bab V adalah penutup. Bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan skripsi yang terdiri dari kesimpulan hasil penelitian, keterbatasan pada saat melakukan penelitian dan saran peneliti.