

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pajak memiliki peran penting bagi suatu negara karena merupakan sumber penerimaan terbesar. Sebagai sumber penerimaan terbesar, pajak menjadi unsur utama penunjang perekonomian dan penggerak roda pemerintahan negara. Hal itu sesuai dengan fungsi *budgeter* pajak, di mana pajak digunakan untuk membiayai seluruh kegiatan penyelenggaraan negara. Maka, tak heran bila negara selalu menaruh perhatian khusus pada sektor pajak serta berupaya mengoptimalkan penerimaan pajaknya.

Di Indonesia sendiri, pemerintah selalu meningkatkan target penerimaan pajaknya setiap tahun. Namun, kenaikan target tersebut tidak diikuti dengan kenaikan realisasi penerimaan pajak. Misalnya saja pada tahun 2013 lalu, pemerintah hanya berhasil merealisasikan penerimaan pajak sekitar Rp 916 miliar dari target awal yaitu Rp 995 miliar atau hanya 92,07% dari target (Dirjen Pajak, 2014). Untuk tahun 2014, realisasi penerimaan negara dari sektor pajak hanya mencapai 91,75% atau Rp 1,143 triliun dari target yang telah ditetapkan pemerintah sebesar Rp 1,246 triliun (Kompas, 2015). Realita yang terjadi di tahun 2014, di mana pemerintah gagal memenuhi target penerimaan dari sektor pajak, sekaligus melengkapi kegagalan pemerintah dalam memenuhi target penerimaan pajak dari tahun 2009-2012.

Menurut Wiko Saputra, Peneliti Kebijakan Ekonomi Perkumpulan Prakarsa dalam diskusi Evaluasi Penerimaan Pajak tahun 2014, kegagalan pemerintah merealisasikan penerimaan pajak sesuai target menunjukkan adanya permasalahan yang akut dalam sistem perpajakan (Kompas, 2015). Sejalan dengan itu, pada tahun 2013 lalu, Direktur Jenderal Pajak, Fuad Rachmany mengatakan bahwa penerimaan pajak yang belum optimal disebabkan oleh tiga hambatan, yaitu tingkat kepatuhan wajib pajak dalam membayar pajak yang masih rendah, penerimaan pajak yang masih didominasi oleh sektor formal dan besar, serta kapasitas kelembagaan yang masih terbatas (Berita Satu, 2013).

Tingkat kepatuhan wajib pajak yang rendah misalnya, disebabkan karena tingginya pembayaran pajak yang menjadikan wajib pajak merasa perlu melakukan upaya efisiensi pembayaran pajak yang berujung pada dilakukannya *tax avoidance* (Hanafi dan Harto, 2014). Perusahaan sebagai wajib pajak tentunya juga tidak terlepas dari kegiatan *tax avoidance*. Hal itu dikarenakan pajak merupakan beban bagi perusahaan yang akan mengurangi laba bersihnya sehingga perusahaan selalu menginginkan pembayaran pajak seminimal mungkin (Kurniasih dan Sari, 2013). Di sisi lain, pemerintah membutuhkan penerimaan pajak yang optimal agar dapat membiaya pengeluarannya yang sebagian besar berasal dari pajak. Adanya perbedaan kepentingan inilah yang akhirnya menyebabkan perusahaan melakukan *tax avoidance*. Selain itu, penghindaran pajak perusahaan juga kerap kali dilakukan karena belum adanya peraturan atau undang-undang yang secara tegas mengatur batasan-batasan aktivitas *tax avoidance* dalam suatu perusahaan. Adanya celah pada peraturan perpajakan

tersebut akhirnya menyebabkan masih banyaknya wajib pajak yang dapat menghindari kewajiban membayar pajak dengan alasan *tax avoidance* yang dilakukan masih dalam koridor undang-undang.

Tax avoidance selalu dikaitkan dengan perencanaan pajak (*tax planning*), di mana keduanya merupakan cara untuk meminimalkan beban pajak secara legal. Selain itu, *tax avoidance* juga seringkali sulit dibedakan dengan *tax evasion*. Akan tetapi, Ibnu Wijaya (2014) dalam tulisannya yang berjudul “Mengenal Penghindaran Pajak, *Tax Avoidance*” mengatakan bahwa perencanaan pajak tidak diperdebatkan mengenai keabsahannya, sedangkan penghindaran pajak merupakan sesuatu yang secara umum dianggap sebagai tindakan yang tidak dapat diterima. Melihat dari uraian di atas, maka akan semakin sulit untuk menarik garis pembatas antara *tax avoidance* dan *tax evasion*, meskipun definisi antara keduanya jelas berbeda. Jika *tax avoidance* diartikan sebagai usaha meminimalkan beban pajak yang bersifat legal, maka *tax evasion* diartikan sebagai usaha meminimalkan beban pajak yang bersifat ilegal.

Ibnu Wijaya berpendapat bahwa walaupun tidak ada hukum yang dilanggar, penghindaran pajak merupakan sesuatu yang secara praktik tidak dapat diterima. Hal tersebut cukup mudah dipahami, karena dengan dilakukannya *tax avoidance*, maka dampaknya akan langsung dirasakan pada berkurangnya penerimaan pajak yang sangat dibutuhkan oleh negara. Oleh karena itu, walaupun *tax avoidance* bersifat legal, keberadaannya tetap tidak diinginkan.

Fenomena terkait *tax avoidance* sudah banyak terjadi pada perusahaan-perusahaan di berbagai negara, tak terkecuali di Indonesia. Di luar negeri, *tax*

avoidance ternyata dilakukan oleh perusahaan besar sekelas Google dan Amazon Inggris. Berdasarkan sumber yang diperoleh dari *website* Surga Pajak (2013), Google diperkirakan berhasil menghindari pajak sebesar US\$ 2 miliar dengan mentransfer US\$ 9,8 miliar pendapatannya ke negara Bermuda yang bebas pajak. Sementara itu pada tahun 2011 silam, Amazon Inggris hanya membayar pajak sebesar £ 1,8 juta dengan laba sebelum pajak sebesar £ 74 juta dan tarif pajak di Inggris sebesar 35%. Amazon berhasil menghindari pajak di Inggris dengan menaruh kantor pusat Eropanya di negara Luxemburg yang merupakan surga pajak. Dari uraian di atas, diketahui bahwa kebanyakan perusahaan-perusahaan besar tersebut melakukan penghindaran pajak dengan cara pengalihan sumber atau lokasi penghasilan ke negara yang memiliki fasilitas *tax haven*.

Di Indonesia, Fuad menyatakan bahwa dari total 5 juta badan usaha yang ada, baru 250 ribu badan usaha yang membayar pajak dan melaporkan Surat Pemberitahuan (SPT) pajak. Sejalan dengan hal tersebut, menurut laporan dari *Global Financial Integrity* (GFI) seperti yang dikutip dalam Putri, Zaitul, dan Herawati (2014), pada akhir tahun 2012, Indonesia menduduki peringkat kesembilan sebagai salah satu negara berkembang yang paling dirugikan akibat adanya *tax avoidance* dalam periode 2001-2010, dengan potensi kerugian mencapai US\$ 109 miliar. Melihat data statistik di atas, dapat dikatakan bahwa kasus *tax avoidance* di Indonesia cukup memprihatinkan.

Kasus yang cukup fenomenal terkait *tax avoidance* adalah kasus yang menimpa Grup Bakrie. Pada tahun 2009 lalu, saham-saham perusahaan di Grup Bakrie mengalami penurunan drastis yang dipicu karena adanya dugaan praktik

tax avoidance oleh *Bumi Resources*. Perusahaan yang berkode BUMI tersebut merupakan salah satu produsen tambang batu bara terbesar di Indonesia. BUMI bersama dua anak usahanya, yaitu PT Kaltim Prima Coal (KPC) dan PT Arutmin diduga telah melakukan tindak pidana pajak, yang salah satunya berbentuk penghindaran pajak. Masih berdasarkan sumber yang sama, kala itu BUMI diperkirakan masih menunggak pajak senilai Rp 376 miliar, sedangkan kekurangan pajak KPC dan Arutmin masing-masing berjumlah Rp 1,5 triliun dan US\$ 27,5 juta (Berita Satu, 2010).

Kasus KPC berawal dari SPT pada tahun 2007 yang disetorkan KPC ke Kantor Pajak Wajib Pajak Besar, Gambir, pada Maret 2008. Pada SPT itu, KPC mengklaim telah lebih bayar pajak sebesar Rp 30 miliar. Setelah dilakukan pemeriksaan pajak, KPC diduga melakukan penghindaran pajak dengan cara membelokkan penjualan ke PT *Indocoal Resource Limited*, anak usaha PT *Bumi Resources* Tbk 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 (Tempo, 2010). Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa KPC melakukan *tax avoidance* dengan cara menjual batu bara kepada anak perusahaan yang memiliki hubungan istimewa dengannya sehingga omset penjualan KPC menjadi jauh lebih rendah. Omset penjualan yang jauh lebih rendah tersebut akhirnya membuat kewajiban pajak KPC menjadi jauh lebih rendah daripada yang sewajarnya.

Kasus dugaan praktik *tax avoidance* lainnya adalah kasus yang menimpa Asian Agri Group (AAG). Kasus AAG bermula saat 14 perusahaan di bawah AAG melaporkan adanya dugaan praktik penghindaran pajak ke KPK pada tahun 2006 silam. Tindakan penghindaran pajak yang dilakukan AAG salah satunya adalah melalui *transfer pricing* seperti yang dilakukan oleh KPC. *Tax avoidance* yang dilakukan AAG tersebut menyebabkan beban pajak dalam negeri AAG menjadi jauh lebih rendah.

Menurut peneliti Katadata Metta Dharmasaputra, *tax avoidance* yang dilakukan AAG merupakan upaya kesengajaan yang dilakukan beberapa direksi dan manajer pajak AAG untuk menyasati pajak dengan ditemukannya fakta bahwa terjadi *tax planning meeting* beberapa kali untuk mengecilkan pajak (Merdeka, 2014). Adanya keterlibatan direksi dan manajer pajak AAG tersebut mengindikasikan bahwa *corporate governance* di AAG kurang berjalan dengan baik sehingga memungkinkan terjadinya *tax avoidance* di dalam perusahaan.

Beberapa tahun lalu, Ditjen Pajak juga mensinyalir adanya indikasi penghindaran pajak yang dilakukan oleh perusahaan properti. Misalnya saja pada tahun 2011-2012, terdapat potensi pajak penghasilan dari sektor properti sekitar Rp 30 triliun, tetapi setoran pajaknya hanya sekitar Rp 9 triliun. Salah satu modus umum yang digunakan dalam penghindaran pajak tersebut adalah dengan menurunkan nilai jual unit properti pada akte jual beli. Namun, cara tersebut terbilang cukup klasik karena ternyata banyak modus baru yang dilakukan oleh perusahaan properti untuk melakukan penghindaran pajak. Menurut seorang pemeriksa pajak, ada enam modus yang dilakukan perusahaan properti dalam

menghindari pajak, yaitu menyiasati perbedaan kewajiban pajak dengan memecah unit usaha properti berdasarkan fungsi, menunda penerimaan PPN (Pajak Pertambahan Nilai), melakukan penghindaran pajak penjualan atas barang mewah (PPnBM), menghindari pajak atas pesanan yang batal, mengakui penjualan secara mencicil sehingga pembayaran pajak disesuaikan dengan cicilan, dan membangun bangunan yang tidak dilakukan secara keseluruhan dalam satu waktu oleh satu kontraktor (Kontan, 2013).

Keputusan perusahaan untuk melakukan *tax avoidance* seperti dalam kasus-kasus di atas tentu bukanlah kesengajaan belaka. Kebijakan perusahaan untuk melakukan *tax avoidance* sangat erat kaitannya dengan kebijakan yang dibuat oleh para eksekutif. Eksekutif sebagai pemimpin perusahaan memegang peran penting dalam pengambilan keputusan. Seorang eksekutif dapat bersifat *risk-taker* atau *risk-averse*, yang dapat tercermin dari besar kecilnya risiko perusahaan (Budiman dan Setiyono, 2012). Eksekutif yang bersifat *risk-taker* cenderung lebih berani dalam mengambil keputusan meskipun keputusan tersebut berisiko tinggi.

Budiman dan Setiyono (2012) serta Carolina, Natalia, dan Debbianita (2014) dalam penelitiannya mengenai pengaruh karakter eksekutif terhadap *tax avoidance* menemukan bahwa karakter eksekutif berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Menurut mereka, semakin eksekutif bersifat *risk-taker*, maka akan semakin tinggi tingkat penghindaran pajak. Hal tersebut sejalan dengan hasil yang diperoleh Hanafi dan Harto (2014) yang mengkaji secara khusus karakter eksekutif dengan menggunakan proksi kompensasi eksekutif, kepemilikan saham eksekutif, serta preferensi risiko eksekutif. Dari hasil penelitiannya ditemukan

bahwa ketiga variabel tersebut berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Menurutnya, kompensasi dan kepemilikan eksekutif mampu mempengaruhi eksekutif untuk melakukan penghindaran pajak karena eksekutif akan mendapatkan keuntungan atas upaya efisiensi beban pajak tersebut.

Dalam kasus AAG sebelumnya, diketahui bahwa penerapan mekanisme *corporate governance* dalam perusahaan juga berkaitan dengan aktivitas *tax avoidance*. Dewan komisaris dan dewan direksi misalnya, dianggap sebagai inti dari mekanisme pengendalian internal. Dewan komisaris bertugas melakukan pengawasan dan pemberi nasehat kepada direksi, serta memastikan bahwa perusahaan telah menerapkan *Good Corporate Governance* (GCG). Sementara itu, komite audit yang menjadi bagian dari dewan komisaris bertugas membantu dewan komisaris melakukan kontrol dan pengawasan terhadap proses pembuatan laporan keuangan agar disajikan secara wajar, sedangkan dewan direksi bertanggung jawab dalam pengelolaan perusahaan.

Dari uraian di atas, dapat dilihat bahwa adanya dewan komisaris dan direksi merupakan bentuk nyata atas penerapan prinsip akuntabilitas dan transparansi. Apabila mekanisme-mekanisme *corporate governance* tidak bekerja dengan baik, dikhawatirkan manajemen akan tetap melakukan aktivitas *tax avoidance* demi keuntungannya sendiri. Hal tersebut dapat dilihat dengan adanya kasus-kasus yang telah diuraikan sebelumnya, di mana perusahaan yang telah *Go Public* pun masih belum menerapkan prinsip-prinsip GCG. Oleh karena itu, ketika suatu perusahaan telah menerapkan *corporate governance* dengan baik, maka akan tercipta kinerja

perusahaan yang lebih efektif sehingga menghasilkan keputusan yang efektif dalam menentukan kebijakan (Hanum dan Zulaikha, 2013 dalam Prakosa, 2014).

Tax avoidance yang dilakukan perusahaan juga tidak terlepas dari keputusan keuangan dan/atau keputusan investasi. Salah satu bentuk keputusan keuangan adalah intensitas modal (Mulyani, Darminto, dan Endang, 2014). Intensitas modal merupakan rasio yang digunakan untuk menilai seberapa besar aset perusahaan yang diinvestasikan dalam bentuk aktiva tetap (Mulyani *et al*, 2014). Dengan kata lain, intensitas modal yang merupakan bentuk investasi dalam aktiva tetap ini diduga dapat mempengaruhi keputusan *tax avoidance* karena kebijakan investasi yang berbeda akan menyebabkan perlakuan yang berbeda pula dalam aspek perpajakannya.

Penelitian yang berkaitan dengan *tax avoidance* di Indonesia sudah cukup banyak dilakukan. Annisa dan Kurniasih (2012) yang meneliti pengaruh *corporate governance* terhadap *tax avoidance* menemukan bahwa jumlah dewan komisaris, komisaris independen, dan kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*, sedangkan komite audit dan kualitas audit berpengaruh. Hal tersebut berbeda dengan hasil yang didapatkan Prakosa (2014) yang meneliti tentang pengaruh profitabilitas, kepemilikan keluarga, dan *corporate governance* terhadap penghindaran pajak. Berdasarkan penelitiannya, diketahui bahwa komite audit tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak, sedangkan profitabilitas, kepemilikan keluarga, dan komisaris independen berpengaruh negatif. Sementara itu, Jaya, Arafat, dan Kartika (2013) dalam penelitiannya menemukan bahwa *corporate governance* yang diukur dari komposisi kepemilikan saham

institusional, ukuran dewan direksi, dan kualitas audit, serta variabel konservatisme audit tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak.

Penelitian terkait pengaruh intensitas modal terhadap *tax avoidance* dilakukan oleh Mulyani *et al* (2014). Mulyani yang melakukan penelitian mengenai pengaruh karakteristik perusahaan, koneksi politik, intensitas modal, dan reformasi perpajakan terhadap penghindaran pajak menemukan bahwa *leverage* dan koneksi politik berpengaruh, sedangkan intensitas modal dan reformasi perpajakan tidak berpengaruh. Menurut Mulyani *et al* (2014) intensitas modal tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak diduga karena rata-rata intensitas modal pada sampel penelitiannya yang cukup rendah.

Masih jarang nya penelitian mengenai mekanisme *corporate governance* (yang diukur menggunakan dewan komisaris dan dewan direksi), serta penggunaan variabel intensitas modal dalam hubungannya dengan *tax avoidance*, membuat peneliti tertarik untuk melakukan penelitian ini. Penelitian ini merupakan modifikasi dari penelitian-penelitian sebelumnya yang hanya meneliti secara terpisah antara karakter eksekutif, *corporate governance*, dan intensitas modal terhadap *tax avoidance*. Oleh karena itu, penulis melakukan penelitian yang berjudul: **“Pengaruh Karakter Eksekutif, Corporate Governance, dan Intensitas Modal Terhadap Tax Avoidance (Studi Empiris pada Perusahaan Property, Real Estate, dan Building Construction yang Terdaftar di BEI Tahun 2009-2013)”**.

B. Identifikasi Masalah

1. Sebagai sumber penerimaan terbesar, pemerintah selalu meningkatkan target penerimaan pajak. Namun, kenaikan target penerimaan pajak tidak diikuti oleh realisasi penerimaan pajak yang optimal.
2. Tingkat kepatuhan wajib pajak dalam membayar pajak yang masih rendah, penerimaan pajak yang masih didominasi oleh sektor formal dan besar, serta kapasitas kelembagaan yang masih terbatas adalah salah satu faktor yang menyebabkan penerimaan pajak kurang optimal.
3. Tingginya pembayaran pajak mengakibatkan tingkat kepatuhan wajib pajak dalam membayar pajak rendah sehingga menyebabkan perusahaan melakukan efisiensi pajak yang berujung pada dilakukannya penghindaran pajak atau *tax avoidance*.
4. Adanya celah pada peraturan atau undang-undang perpajakan yang berlaku membuat banyak perusahaan di Indonesia tetap melakukan aktivitas *tax avoidance* karena dianggap tidak melanggar peraturan atau undang-undang yang ada.
5. Adanya kecenderungan perusahaan untuk melakukan *tax avoidance* menyebabkan negara merugi karena penerimaan pajak yang digunakan untuk membiayai hampir seluruh pengeluaran negara menjadi berkurang.
6. Sebagai pemimpin perusahaan, eksekutif seringkali membuat keputusan untuk melakukan *tax avoidance* demi mendapatkan keuntungan atas upaya efisiensi beban pajak yang dihasilkan. Hal tersebut nantinya dapat memperburuk nilai atau reputasi perusahaan.

7. Pengawasan dan kontrol yang kurang baik dari mekanisme internal GCG memungkinkan manajemen perusahaan tetap melakukan aktivitas *tax avoidance* demi memenuhi keuntungannya sendiri sehingga kebijakan yang diambil perusahaan dapat menjadi kurang efektif.
8. Keputusan investasi perusahaan dalam bentuk intensitas modal menyebabkan perlakuan yang berbeda dalam aspek perpajakannya sehingga diduga dapat mempengaruhi perusahaan untuk melakukan *tax avoidance*.

C. Pembatasan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah diuraikan sebelumnya, diketahui banyak permasalahan yang muncul terkait *tax avoidance* dan banyak faktor yang dapat mempengaruhi dilakukannya *tax avoidance* oleh perusahaan. Maka, peneliti membatasi masalah hanya pada “Pengaruh Karakter Eksekutif, *Corporate Governance*, dan Intensitas Modal terhadap *Tax Avoidance*”. Selain itu, penelitian ini juga dibatasi hanya pada perusahaan *property, real estate, dan building construction* yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) pada tahun 2009-2013, dengan variabel dependen yaitu *tax avoidance*, dan variabel independen yaitu karakter eksekutif, *corporate governance* (yang diproksikan dengan dewan komisaris, komite audit, dan dewan direksi), serta intensitas modal.

D. Rumusan Masalah

Berdasarkan pembatasan masalah tersebut, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah karakter eksekutif berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
2. Apakah dewan komisaris berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
3. Apakah komite audit berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
4. Apakah dewan direksi berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
5. Apakah intensitas modal berpengaruh terhadap *tax avoidance*?

E. Kegunaan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah diuraikan di atas, kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Kegunaan Teoritis

- a. Bagi penulis, penelitian ini berguna untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai *tax avoidance*.
- b. Bagi akademisi, penelitian ini berguna sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya dengan tema serupa, serta dapat memperkaya literatur di bidang akuntansi, khususnya perpajakan.

2. Kegunaan Praktis

- a. Bagi praktisi, penelitian ini diharapkan mampu menjadi pertimbangan dalam merancang kebijakan-kebijakan yang lebih baik dan tegas terkait perpajakan (khususnya *tax avoidance*), yang dapat menguntungkan

kedua belah pihak sehingga perusahaan tidak akan melakukan penghindaran pajak yang dapat merugikan negara.

- b. Bagi perusahaan, penelitian ini diharapkan mampu menjadi pertimbangan dalam merancang kebijakan-kebijakan perusahaan dalam perencanaan pajaknya agar perusahaan dapat terhindar dari tindakan penghindaran pajak yang ilegal yang dapat memperburuk reputasi perusahaan.