

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Penerimaan pajak sebuah negara akan optimal, jika setiap wajib pajak pribadi maupun wajib pajak badan memiliki kesadaran dan kepatuhan untuk mau membayar pajak. Hal ini dikarenakan pajak merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang ditujukan untuk pembangunan nasional. Oleh karena itu, pemerintah terus berupaya untuk mengoptimalkan penerimaan pajak setiap tahunnya, tidak hanya melalui intensifikasi tetapi juga ekstensifikasi pajak kepada mereka yang belum membayar pajak ([www.beritasatu.com](http://www.beritasatu.com) 26/02/15 yang diakses 30 April 2015).

Data yang dimiliki Direktorat Jenderal Pajak (DJP) pada tahun 2014 seperti yang dilansir dari laman Danny Darussalam *Tax Center*, menyatakan bahwa dari total 5 juta wajib pajak badan (perusahaan) hanya 550 ribu saja yang patuh dan konsisten membayar pajak. Untuk wajib pajak pribadi dengan jumlah sebanyak 60 juta individu, hanya 23 juta individu yang patuh membayar pajak ([www.dannydarussalam.com](http://www.dannydarussalam.com) 17/12/14 yang diakses 17 Februari 2015). Sedangkan dilansir dari laman beritasatu, terdapat 67 juta wajib pajak pribadi dan 12 juta wajib pajak badan yang terdaftar. Tetapi yang sudah memiliki NPWP sekitar 25 juta yakni terdiri dari 20 juta wajib pajak pribadi dan 5 juta wajib pajak badan. Untuk yang sudah membayar

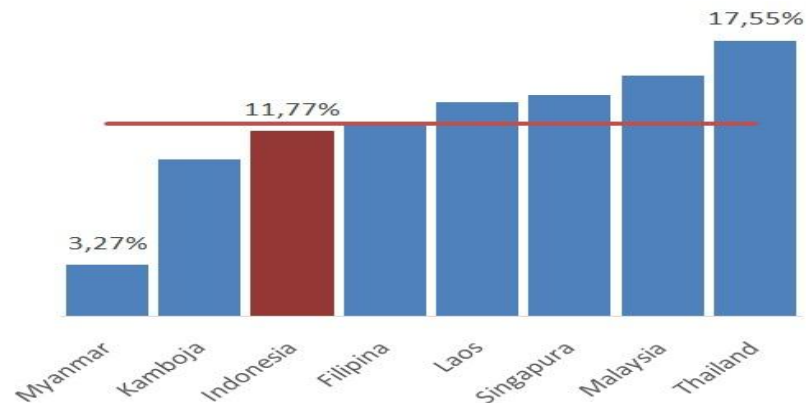
pajak hanya sekitar 8,8 juta wajib pajak pribadi dan 550 ribu wajib pajak badan (www.beritasatu.com 26/02/15 yang diakses 30 April 2015).

Perkembangan penerimaan pajak negara terhadap produk domestik bruto atau *tax ratio* selama kurun waktu 9 (sembilan) tahun terakhir tidak pernah menyentuh dilevel 14%, nilai tertinggi hanya terjadi ditahun 2008 sebesar 13,31% dengan rata-rata sebesar 11,75% (www.bareksa.com. 12/05/2015 diakses 13 Mei 2015) seperti pada **Gambar I.1**. Setelah tahun 2008, *tax ratio* kita hanya berada dikisaran 11% saja. Padahal idealnya *tax ratio* sebuah negara berkembang sebesar 20%. Jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN, *tax ratio* Indonesia pada tahun 2011 menempati urutan ketiga terbawah dengan nilai 11,77% setelah Myanmar dan Kamboja (Prasetyo. 2014. www.bppk.depkeu.go.id. diakses 2 Mei 2015). Sedangkan negara Malaysia menempati urutan kedua dan Thailand menempati urutan pertama dengan *tax ratio* sebesar 17,55% yang dapat dilihat pada **Gambar I.2** di bawah ini :



Sumber : Bareksa (www.bareksa.com)

**Gambar I.1**  
**Perkembangan *Tax Ratio* Indonesia 2006 – 2015**



Sumber : BPPK ([www.bppk.depkeu.go.id](http://www.bppk.depkeu.go.id))

**Gambar I.2**  
**Perbandingan *Tax Ratio* Indonesia dengan Negara ASEAN**

Hal ini sejalan dengan pernyataan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Hadi Purnomo yang dilansir dari laman voa indonesia yakni realisasi penerimaan pajak dalam empat tahun terakhir sejak 2009 hingga 2012 tidak pernah tercapai sesuai dengan target Anggaran Penerimaan dan Belanja Negara (APBN) (Gera. 2013. laman [www.voaindonesia.com](http://www.voaindonesia.com) yang diakses 30 April 2015). Hadi Purnomo menyatakan lebih lanjut, realisasi penerimaan pajak yang sesuai dengan target terjadi terakhir kalinya pada tahun 2008. Saat itu pajak yang diterima negara melampaui target sebesar 6%, namun sejak tahun 2009 hingga 2012 selalu di bawah target.

Tahun 2009 penerimaan pajak yang terealisasi hanya sebesar Rp 565 triliun (97,99%), di bawah target yang sebesar Rp 577 triliun. Ditahun 2010 realisasi penerimaan pajak sebesar Rp 650 triliun (98,1%) dengan target awal sebesar Rp 661 triliun. Tahun 2011 realisasi penerimaan sebesar Rp 872 triliun (99,3%) dari target sebesar Rp 878 triliun (Gera. 2013. laman

www.voaindonesia.com yang diakses 30 April 2015). Sedangkan pada tahun 2012 Fuad Rachmany selaku Direktur Jenderal Pajak menyatakan bahwa, realisasi penerimaan pajak sebesar Rp 980 triliun (96,4%) dengan target sebesar Rp 1.016 triliun (nasional.kompas.com. 14/01/2013 yang diakses 2 Mei 2015). Tidak hanya periode 2009 – 2012 realisasi penerimaan pajak selalu di bawah target, tetapi tahun 2013 dan 2014 pun mengalami hal yang serupa. Kementerian Keuangan mencatat penerimaan pajak tahun 2013 hanya sebesar Rp 1.072,1 triliun (93,4%) dengan target awal sebesar Rp 1.148,4 triliun (www.ekon.go.id 07/01/2014 yang diakses 2 Mei 2015). Untuk tahun 2014 Direktorat Jenderal Pajak (DJP) hanya mampu mengumpulkan penerimaan pajak sebesar Rp 981,9 triliun (91,5%) dari target yang ditentukan sebesar Rp 1.072 triliun (Sari. 2015. www.cnnindonesia.com diakses 7 Mei 2015).

Ada beberapa faktor yang menyebabkan penerimaan negara dari sektor pajak ini tidak pernah sesuai dengan target yang diinginkan. Seperti pernyataan Askolani selaku Kepala Pusat Kebijakan APBN Kementerian Keuangan yakni, penerimaan pajak DJP tahun 2010 tidak mencapai target dikarenakan besarnya restitusi atau pengembalian penerimaan pajak (Hida. 2011. finance.detik.com diakses 30 April 2015). Selain itu tingginya praktik penghindaran pajak (*tax avoidance*) dan penggelapan pajak (*tax evasion*) juga berdampak terhadap menurunnya penerimaan pajak negara (Maftuchan dan Saputra. theprakarsa.org. diakses 2 Mei 2015).

Salah satu fungsi pajak yaitu sebagai sumber penerimaan negara yang digunakan pemerintah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran yang semata-mata hanya untuk kepentingan masyarakat luas (Mardiasmo. 2011:1). Namun, bagi perusahaan pajak dianggap sebagai sebuah beban yang kehadirannya dapat membuat laba perusahaan menjadi berkurang (Kurniasih dan Ratna Sari. 2013). Untuk memaksimalkan laba tersebut, perusahaan melakukan penghindaran pajak yang merupakan salah satu kendala atau perlawanan aktif terhadap negara dalam melakukan pemungutan pajak (Waluyo. 2011:8).

Menurut Jaya et. al (2013), penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan dengan tidak melaporkan atau melaporkan pendapatan yang diterima tetapi tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan yang seharusnya dikenakan pajak. Jaya et. al (2013) menyatakan lebih lanjut, dalam praktik penghindaran pajak ini tidak jelas apakah wajib pajak melanggar Undang-undang atau memiliki persepsi yang tidak sesuai dalam mengartikan maksud dan tujuan pembuat Undang-undang. Sedangkan menurut Bovi (2005) dalam Kurniasih dan Ratna Sari (2013) menyatakan hal yang serupa, bahwa otoritas pajak tidak hanya berusaha untuk menegakkan batas yang jelas antara penghindaran pajak dengan penyelundupan pajak, tetapi juga berusaha untuk mencegah wajib pajak terjebak dalam situasi ambiguitas yang ditimbulkan oleh peraturan perpajakan itu sendiri. Hal ini bertujuan agar wajib pajak tidak salah tafsir terhadap peraturan perpajakan, yang dapat menimbulkan persepsi bahwa

tindakan yang dilakukan wajib pajak dapat diterima sebagai wujud dari perencanaan pajak tetapi justru melanggar peraturan itu sendiri (Bovi. 2005 dalam Kurniasih dan Ratna Sari. 2013).

Penghindaran pajak layaknya seperti dua sisi mata uang yang berbeda. Di sisi pertama, penghindaran pajak merupakan sebuah tindakan untuk mengurangi pembayaran secara legal (Darmawan dan Sukharta. 2014), karena tidak ada Undang-undang maupun peraturan perpajakan yang secara gamblang melarang wajib pajak melakukan efisiensi pajak ini. Tetapi di sisi kedua, penghindaran pajak yang dilakukan secara sengaja dan berlebihan dapat menggerus penerimaan pajak negara. Namun, dua bentuk perencanaan pajak yakni penghindaran pajak dan penggelapan pajak ini belum memiliki perbedaan yang jelas.

Menurut Zain (2008:49) menyatakan bahwa, perbedaan yang mendasar hanya mengacu kepada yang melanggar Undang-undang (*unlawful*) dan yang tidak melanggar Undang-undang (*lawful*). Dikarenakan banyak perusahaan yang melakukan penghindaran pajak dengan cara-cara yang tidak wajar dan tidak terkendali, maka dibuat perbedaan yang lebih jelas antara penghindaran pajak yang diperkenankan (*acceptable tax avoidance*) dengan penghindaran pajak yang tidak diperkenankan (*unacceptable tax avoidance*) (Darussalam. 2009 [www.ortax.org](http://www.ortax.org) yang diakses 30 April 2015). Penghindaran pajak yang tidak diperkenankan (*unacceptable tax avoidance*) adalah penghindaran pajak yang dilakukan dengan memiliki ciri-ciri seperti memiliki tujuan usaha yang tidak baik,

semata-mata hanya untuk menghindari pajak disertai dengan adanya transaksi yang direkayasa agar menimbulkan biaya atau kerugian. Sedangkan penghindaran pajak dapat dikatakan diperkenankan (*acceptable tax avoidance*), apabila memenuhi karakteristik yaitu semata-mata bukan untuk menghindari pajak, telah sesuai dan benar, dan tidak melakukan transaksi yang direkayasa (Rohatgi. 2002 dalam Rahayu. 2010).

Dalam laman Kompas Sri Mulyani Indrawati selaku Menteri Keuangan sekaligus Pelaksana Jabatan Menteri Koordinator Perekonomian, memberikan penjelasan mengenai 12 modus penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan di tanah air ([bisniskeuangan.kompas.com](http://bisniskeuangan.kompas.com) 05/10/2009 diakses 30 April 2015). Enam jenis transaksi tidak wajar yang biasanya dilakukan yaitu untuk menghindari pembayaran Pajak Penghasilan (PPh) seperti mengalihkan sebagian omzet ke persediaan akhir, melakukan kompensasi kerugian yang tidak diperkenankan, mengkreditkan PPh pasal 25 dalam Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) lebih besar daripada yang sebenarnya, menyandingkan omzet PPh dengan omzet Pajak Pertambahan Nilai (PPN), menyandingkan biaya gaji dengan PPh pasal 21, dan pembebanan biaya overhead. Selanjutnya, enam transaksi tidak wajar lainnya yaitu untuk menghindari pembayaran PPN seperti wajib pajak yang tidak melaporkan sebagian pajak keluarannya, wajib pajak yang memungut PPN tetapi tidak melaporkan dalam SPT, menerbitkan faktur yang sudah dikreditkan orang lain, menggunakan Surat Setoran Pajak (SSP) palsu, wajib pajak melakukan restitusi yang pajak lebih bayarnya dikompensasikan

pada bulan berikutnya, wajib pajak yang menggunakan faktur fiktif ([bisniskeuangan.kompas.com](http://bisniskeuangan.kompas.com) 05/10/2009 diakses 30 April 2015).

Pada tahun 2005 Jusuf Anwar selaku Menteri Keuangan, memiliki daftar 750 Penanaman Modal Asing (PMA) yang tidak membayar pajak karena alasan terus menerus merugi ([www.merdeka.com](http://www.merdeka.com) 21/11/2005 diakses 30 April 2015). Jusuf Anwar menyatakan lebih lanjut, tidak mungkin perusahaan-perusahaan tersebut mengalami kerugian selama lima tahun berturut-turut sehingga perlu diselidiki lebih lanjut penyebab perusahaan sebanyak ini mengklaim mengalami kerugian yang membuat perusahaan tidak membayar pajak. Dari 750 PMA tersebut, berasal dari sektor migas dan tekstil. Sedangkan di tahun 2014 Menteri Keuangan Bambang P.S. Brodjonegoro era pemerintahan presiden Joko Widodo ini, menyatakan bahwa tercatat sebanyak 4.000 PMA tidak pernah membayar pajak sejak awal berdirinya perusahaan tersebut selama 15 tahun / 10 tahun ([www.tempo.com](http://www.tempo.com) 15/01/2015 diakses 2 Mei 2015).

Tahun 2006, menjadi sejarah atas kasus yang terjadi di dunia perpajakan terbesar di Indonesia, yang melibatkan Asian Agri Group. Kasus ini bermula berdasarkan laporan salah satu petinggi Asian Agri Group mengenai penghindaran pajak yang dilakukan 14 perusahaan di bawah kendali Asian Asri Group kepada Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) (Setyowati. 2014. [www.katadata.co.id](http://www.katadata.co.id) diakses 30 April 2015). Penghindaran pajak yang dilakukan dengan cara menjual produk minyak sawit mentahnya kepada perusahaan luar negeri yang telah terafiliasi atau dikenal dengan



istilah *transfer pricing*, dengan harga yang jauh lebih murah yang selanjutnya akan dijual kembali kepada pembeli yang sebenarnya (Oktavia et. al. 2012). Pasal yang didakwakan kepada Asian Agri Group yaitu Pasal 39 (1) UU KUP huruf c yang berisi mengenai penyampaian SPT tahun 2000-2005 secara tidak benar. Akibatnya negara mengalami kerugian sebesar Rp 1,25 triliun (Candra. 2013. [www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id) diakses 30 April 2015).

PT Adaro diindikasikan juga melakukan *transfer pricing* pada tahun 2005 dan 2006. Adaro terindikasikan melakukan penjualan batubara kepada perusahaan afiliasinya di Singapura yaitu *Coaltrade Service International Pte Ltd* dengan harga murah di bawah harga pasaran internasional. Pada tahun 2005 Adaro menjual batubara sebesar US\$ 26,3 per ton, padahal harga di pasaran sebesar US\$ 49 per ton. Sedangkan pada tahun 2006, Adaro menjual batubaranya dengan harga US\$ 29 per ton yang di pasaran harganya sebesar US\$ 40 per ton. Akibatnya negara mengalami kerugian sebesar Rp 10 triliun (Oktavia et. al. 2012).

Kasus lainnya yang menghebohkan dunia perpajakan tanah air, yakni kasus yang melibatkan Grup Bakrie yang namanya sudah tidak asing lagi kita dengar. Pasalnya, tiga anak perusahaan di bawah naungan Grup Bakrie yaitu Bumi Resources, Kaltim Prima Coal beserta Arutmin yang merupakan anak perusahaan dari Bumi Resources ini terindikasikan melakukan penghindaran pajak sebesar Rp 2,176 triliun (Zagoto. 2014). Ketiganya diduga menyampaikan Surat Pemberitahuan Tahunan (SPT) pajak tahun

2007 secara tidak benar, selain itu ketiganya memiliki tunggakan masing-masing sebesar Rp 1,5 triliun untuk Kaltim Prima Coal, Rp 376 miliar untuk Bumi Resources, dan Rp 300 miliar untuk Arutmin.

Bumi Resources diindikasikan memiliki biaya bunga pinjaman yang ditaksir jumlahnya miliaran rupiah. Seperti yang kita tahu, biaya bunga pinjaman merupakan salah satu komponen yang dapat dijadikan pengurang beban pajak. Sedangkan kasus Kaltim Prima Coal, bermula dari SPT tahun pajak 2007 yang dilaporkan ke Kantor Pajak Wajib Pajak Gambir pada tahun 2008. Kaltim Prima Coal mengklaim telah membayar pajak lebih bayar sebesar Rp 30 miliar dan meminta negara mengembalikan kelebihan tersebut (restitusi). Dalam dunia perpajakan, apabila ada wajib pajak yang mengklaim pajaknya lebih bayar maka akan dilakukan perhitungan lebih lanjut. Namun setelah diselidiki oleh pihak KPP, justru KPP menemukan adanya indikasi Kaltim Prima Coal melakukan penghindaran pajak yang berupa *transfer pricing*. Kaltim Prima Coal menjual batubara kepada perusahaan afiliasi PT Indocoal Resource Limited (anak perusahaan Bumi Resources) dengan harga di bawah standar. Alhasil, omzet penjualan batubara Kaltim Prima Coal menjadi menurun sehingga beban pajak yang dimiliki perusahaan menjadi kecil.

Dilihat dari beberapa kasus di atas yang melibatkan Asian Agri Group, PT Adaro, dan Group Bakrie bukanlah perusahaan-perusahaan kecil, melainkan perusahaan-perusahaan berskala besar. Ukuran perusahaan yang besar mencerminkan seberapa besar aset dan laba yang dihasilkan

perusahaan. Selain itu, semakin besar sebuah perusahaan semakin besar sorotan pemerintah yang mengarah kepada perusahaan tersebut (Kurniasih dan Ratna Sari. 2013). Akibatnya, perusahaan diharuskan untuk patuh dan tunduk dalam membayar pajak. Tetapi, kasus-kasus tersebut dapat menggambarkan sikap ketidakpatuhan yang dimiliki oleh perusahaan. Sehingga semakin besar skala ukuran perusahaan, semakin besar tindakan untuk mengefisiensi beban pajak perusahaan melalui penghindaran pajak, yang dilakukan dengan sengaja dan berlebihan hanya demi beban pajak yang seminimal mungkin.

Salah satu prinsip *corporate governance* yaitu transparansi. Transparansi ini diperlukan di dalam perusahaan untuk menyusun sebuah laporan keuangan. Sehingga konflik keagenan hingga kecurangan-kecurangan yang mungkin dapat terjadi, bisa diatasi. Auditor independen yang memiliki kemampuan dan kompetensi tinggi, diharapkan mampu mendeteksi setiap kecurangan-kecurangan tersebut. Tidak terkecuali dalam memeriksa pembayaran pajak perusahaan yang dapat dilihat melalui SPT. Auditor dengan reputasi tinggi diharapkan juga dapat mendeteksi adanya indikasi penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan. Sehingga semakin baik dan semakin tinggi reputasi auditor independen, semakin rendah praktik penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan.

Perusahaan tentunya menginginkan usahanya memiliki kinerja yang stabil bahkan meningkat. Pertumbuhan perusahaan yang meningkat diharapkan dapat tercapai sesuai dengan ekspektasi yang telah ditentukan

perusahaan, salah satunya yaitu ditandai melalui pertumbuhan penjualan. Pertumbuhan penjualan yang tinggi, tentu akan meningkatkan laba yang dihasilkan perusahaan, sehingga beban pajak pun akan tinggi. Hal ini lah yang dapat membuat perusahaan memiliki kecenderungan untuk melakukan efisiensi beban pajaknya melalui penghindaran pajak. Bahkan tidak jarang perusahaan yang dengan sengaja mengecilkan omzet penjualannya demi beban pajak yang rendah. Seperti kasus Asian Agri Group yang mengecilkan omzet penjualannya sebesar Rp 889 miliar, sehingga tentu saja laba berkurang dan beban pajak menjadi rendah.

Penelitian mengenai penghindaran pajak telah banyak dilakukan sebelumnya dengan berbagai macam variabel independen secara terpisah. Dalam penelitian ini, peneliti menggabungkan beberapa penelitian-penelitian sebelumnya. Variabel pertama dalam penelitian ini yaitu ukuran perusahaan, yang sebelumnya telah dilakukan oleh Kurniasih dan Ratna Sari (2013), Darmawan dan Sukharta (2014). Keduanya menyatakan bahwa ukuran perusahaan berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Variabel kedua yaitu reputasi auditor, sebelumnya telah dilakukan penelitian oleh Fahreza (2014) dan hasilnya reputasi auditor berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Sedangkan variabel ketiga dalam penelitian ini yaitu pertumbuhan penjualan yang sebelumnya telah dilakukan penelitian oleh Budiman dan Setiyono (2012), serta Swingly dan Sukharta (2015). Keduanya menghasilkan kesimpulan yang berbeda. Budiman dan Setiyono menyatakan dalam penelitiannya, bahwa pertumbuhan penjualan

berpengaruh terhadap penghindaran pajak yang diukur menggunakan *Cash ETR*. Sedangkan penelitian Swingly dan Sukharta (2015) menyatakan bahwa pertumbuhan penjualan tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak yang diukur dengan proksi yang sama.

Berdasarkan uraian tersebut, peneliti ingin melakukan penelitian dengan judul **“Pengaruh Ukuran Perusahaan, Reputasi Auditor, dan Pertumbuhan Penjualan Terhadap Penghindaran Pajak.”**

## **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang yang sudah dijelaskan sebelumnya, identifikasi masalah dalam penelitian ini antara lain :

1. Masih banyak perusahaan yang melakukan penghindaran pajak.
2. Ukuran perusahaan yang besar, mengindikasikan semakin besar penghindaran pajak yang dilakukan.
3. Semakin rendah reputasi auditor independen, semakin tinggi penghindaran pajak yang dilakukan.
4. Semakin tinggi pertumbuhan penjualan, semakin besar laba dan beban pajak perusahaan. Sehingga indikasi adanya penghindaran pajak juga semakin tinggi.

## **C. Pembatasan Masalah**

Dari identifikasi masalah yang telah ditentukan, terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi penghindaran pajak yang dilakukan.

Dikarenakan keterbatasan waktu dan biaya yang dimiliki, peneliti membatasi penelitian ini hanya pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia (BEI) periode pengamatan 2011 – 2013. Variabel dependen yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penghindaran pajak, dengan variabel independen yaitu ukuran perusahaan, reputasi auditor, dan pertumbuhan penjualan.

#### **D. Rumusan Masalah**

Berdasarkan identifikasi masalah yang telah dijelaskan, maka permasalahan inti yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini antara lain :

1. Apakah ukuran perusahaan berpengaruh terhadap penghindaran pajak ?
2. Apakah reputasi auditor berpengaruh terhadap penghindaran pajak ?
3. Apakah pertumbuhan penjualan berpengaruh terhadap penghindaran pajak ?

#### **E. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini memiliki kegunaan antara lain :

1. Kegunaan Teoritis

Bagi peneliti, penelitian ini memiliki kegunaan yaitu untuk menambah wawasan dan pengetahuan mengenai penghindaran pajak di Indonesia.

Bagi Universitas Negeri Jakarta, khususnya Fakultas Ekonomi dapat digunakan sebagai referensi untuk penelitian selanjutnya. Selain

itu juga untuk menambah dan memperkaya literatur dalam dunia perpajakan di tanah air.

## 2. Kegunaan Praktis

Bagi perusahaan, diharapkan dapat menjadi pertimbangan dalam mengelola beban pajaknya sebaik mungkin dan sesuai dengan Undang-undang maupun peraturan perpajakan yang ada. Tetapi tidak disalahgunakan untuk kepentingan perusahaan semata.