

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pajak merupakan bagian penting dalam penerimaan negara karena memiliki proporsi yang paling besar dalam penerimaan negara. Dalam peraturan perpajakan di Indonesia diatur bahwa pencapaian target penerimaan pajak menjadi hal yang penting untuk memastikan terpenuhinya fungsi pajak tersebut demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Falbo & Firmasnsyah, 2021). Berbicara terkait pajak tentu kaitannya dengan penerimaan negara yang digunakan untuk menjaga kemakmuran rakyat, sehingga diharapkan penerimaan pajak dapat meningkat tiap tahunnya.

Pertumbuhan ekonomi yang masih kuat membuat Indonesia resmi naik kelas menjadi negara berpenghasilan menengah atas berdasarkan data World Bank. Hal ini disebabkan pendapatan per kapita Indonesia sebesar US\$ 4.580 pada tahun 2022 yang meningkat dari tahun 2021 sebesar US\$ 4.140. Namun, naiknya tingkat pendapatan Indonesia sebagai negara dengan kategori negara berpenghasilan menengah atas belum diikuti dengan tingkat kemampuan penerimaan pajak yang dilihat dari angka *tax ratio* Indonesia. Bahkan, *tax ratio* Indonesia masih kalah dengan negara-negara anggota ASEAN, G-20 serta *The Organisation for Economic Co-Operation and Development* (OECD). Dalam beberapa tahun terakhir, *tax ratio* Indonesia masih mengalami fluktuatif. Pada tahun 2018, *tax ratio* Indonesia berada pada angka 10,24%. Angka ini kembali merosot pada tahun 2019 sebesar 9,76% dan 2020 menjadi 8,33%. Seiring dengan

pelonggaran aktivitas masyarakat, *tax ratio* pada tahun 2021 mulai mengalami peningkatan menjadi 9,11%. Dan pada tahun 2022, *tax ratio* kembali mengalami peningkatan menjadi 10,38%. Di tahun 2022, posisi *tax ratio* Indonesia ini hanya lebih baik dari Laos (9,46%), Myanmar (5,78%) dan Brunei (1,30%) serta jauh di bawah Thailand (17,18%), Vietnam (16,21%) dan Singapura (12,96%) (Suyanto, 2024).

Menteri Keuangan Sri Mulyani pernah menyampaikan bahwa pada tahun 2019 *tax gap* di Indonesia sebesar 8,5 persen, padahal *tax gap* di negara lain berkisar pada angka 3,6 persen. Besarnya *tax gap* yang terjadi dapat menjadi indikasi adanya ketidakpatuhan dari wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan. *Tax gap* dapat diartikan kewajiban pajak yang tersedia untuk dibayarkan pada suatu tahun dibandingkan dengan pajak yang secara sukarela dibayarkan secara tepat waktu. *Tax gap* dapat menjadi salah satu alat ukur yang digunakan untuk mengetahui seberapa besar angka atau nilai dan perilaku wajib pajak dalam hal ketidakpatuhan pajak (*tax non-compliance*).

Terdapat tiga komponen yang menyebabkan timbulnya *tax gap* yaitu *non-filing*, *underreporting of tax owed*, dan *underpayment*. *Non-filing gap* timbul dari adanya perbedaan karena wajib pajak terlambat melaporkan atau tidak melaporkan pajak sama sekali. *Underreporting gap* merupakan perbedaan karena adanya kesalahan dalam pelaporan pajak yang mengakibatkan naiknya hutang pajak. Sedangkan *underpayment gap* disebabkan oleh perbedaan karena terlambat pembayaran pajak. Ketiga komponen tersebut berdiri sendiri namun secara bersamaan mendorong timbulnya *tax gap* (Suryantara, 2024).

Besarnya *tax gap* tentu menjadi bagian yang menyebabkan rendahnya rasio pajak. Suatu tantangan besar untuk mendapatkan solusi secara terintegrasi agar dapat mengecilkan *tax gap*. Reformasi pajak yang digaungkan dalam beberapa tahun belakangan merupakan upaya yang dijalankan untuk meminimalisir prosentase *tax gap*. Reformasi perpajakan yang dijalankan secara masif dan terintegrasi menjadi pendorong upaya menganalisis dan menghitung besarnya *tax gap* dengan berbagai metode analisis sehingga membantu memahami bagaimana mengatasi ketidakpatuhan pajak yang terjadi. Hal ini juga menjadi langkah besar bagi DJP agar dapat mengupayakan penggalan potensi melalui pengawasan dan penegakan hukum berkesinambungan melalui pemanfaatan data yang komprehensif (Suryantara, 2024). *Tax Justice Network* memperkirakan kerugian pajak Indonesia tahun 2021 akibat penghindaran pajak oleh perusahaan multinasional mencapai 2,2 miliar dollar atau sekitar 32 triliun rupiah. Angka ini setara 19,8 persen anggaran kesehatan Indonesia (Suryana, 2023).

Penghindaran pajak dianggap sebagai sebuah kontinum kegiatan yang mengurangi kewajiban pajak. Sulit untuk mempertahankan strategi penghindaran pajak saat ini diterapkan oleh perusahaan di masa depan (Choi & Park, 2022). Penyebab utama yang dianggap sebagai salah satu faktor yang menyebabkan tidak tercapainya penerimaan pajak adalah aktivitas penghindaran pajak (Septiawan et al., 2021). Salah satu faktor kunci yang menyebabkan rendahnya kinerja penerimaan pajak di negara berkembang adalah aktivitas penghindaran pajak (Pradhana & Nugrahanto, 2021). Penghindaran pajak merupakan tindakan dari

manajemen yang dilakukan untuk menurunkan beban pajak akibat adanya kewajiban perusahaan kepada pemerintah. Ketidakinginan perusahaan memikul beban pajak yang besar menjadi penyebab perusahaan berupaya menghindari pajak yaitu upaya meminimalkan pajak dengan memanfaatkan celah pada regulasi perpajakan (Nurhidayah & Rahmawati, 2022). Hal ini disebabkan karena pajak menjadi suatu biaya material bagi perusahaan dan dapat mengurangi arus kas perusahaan.

Namun, terkadang perusahaan memanfaatkan regulasi perpajakan dan menemukan celah untuk melakukan penghindaran pajak tanpa melanggar ketentuan perpajakan. Dari sisi wajib pajak tentu merasa bahwa mereka hanya melakukan perencanaan pajak, namun dari sisi fiskus menganggap bahwa tindakan wajib pajak sebagai bentuk penghindaran pajak yang dapat merugikan negara dalam sisi penerimaan pajak. Di satu sisi praktik *tax avoidance* diperbolehkan karena tidak melanggar peraturan perundang-undangan, hanya saja memanfaatkan celah undang-undang yang ada. Namun, di sisi lain praktik *tax avoidance* tidak diinginkan karena dapat mengurangi penerimaan negara. Meskipun hal tersebut tidak melanggar hukum, namun sebagian pihak sependapat bahwa praktik *tax avoidance* tidak dibenarkan karena akan berdampak pada pengurangan penerimaan negara dari sektor pajak.

Tindakan *tax avoidance* dapat berjalan dikarenakan terdapat perencanaan pajak terlebih dahulu dari wajib pajak. Fenomena yang sering terjadi di lapangan bahwa wajib pajak yang awam akan dunia perpajakan tentu akan merasa rugi ketika membayar pajak. Mereka akan berupaya untuk berdiskusi dengan

konsultan pajak bagaimana caranya agar tidak banyak membayar pajak. Sebagai seorang konsultan pajak yang tentunya memiliki kode etik tentu tidak dapat menyarankan untuk melakukan penghindaran pajak apalagi penggelapan pajak. Praktik yang terjadi di lapangan bahwa konsultan pajak akan memberikan arahan sesuai dengan peraturan perpajakan yang berlaku, namun terkadang wajib pajak tidak bersedia mengikuti saran dari konsultan pajak. Hal inilah yang menjadi pertentangan bagaimana moralitas wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakannya, sementara di sisi lain bahwa pajak ini diatur undang-undang secara legalitasnya. Ketika menyangkut penilaian moral tentang praktik penghindaran pajak perusahaan, emosi berperan bagi pemangku kepentingan penghindaran pajak perusahaan (Lokanan, 2023).

Secara legal, *tax avoidance* tidak melanggar regulasi peraturan yang berlaku, namun berbicara terkait penghindaran tentu memiliki makna menghindari untuk membayar pajak, sehingga hal ini akan tetap saja diasumsikan sebagai suatu pelanggaran. Selain itu, terkadang persepsi antara wajib pajak dengan fiskus juga berbeda karena wajib pajak tentunya menginginkan memperoleh keuntungan yang tinggi dan pajaknya rendah, sedangkan pihak fiskus sebagai bagian dari pemerintah tentu mengharapkan penerimaan negara dari sektor pajak tinggi untuk dananya dapat digunakan untuk pembangunan.

Melihat fenomena tersebut tentunya ada unsur legalitas dan regulasi yang dapat dimanfaatkan wajib pajak dalam melakukan penghindaran pajak. Menurut Susanto (2022), *tax avoidance* dapat dilakukan dengan cara memanfaatkan celah pada peraturan perundang-undangan seperti melakukan tindakan *transfer pricing*,

thin capitalization, pendanaan melalui instrumen finansial modern, pembayaran ke *tax haven country*, duplikasi pengurangan, *treaty shopping* atau dengan melakukan kombinasi teknik penghindaran. Berkaitan dengan *existing* regulasi perpajakan Indonesia juga telah memiliki Peraturan Khusus Anti Penghindaran Pajak. Khususnya yang menangani masalah yang berkaitan dengan transaksi antar pihak yang memiliki hubungan istimewa. Ketentuan ini hanya mengatur tindakan penghindaran pajak dengan memanfaatkan prinsip *transfer pricing*, sehingga kurang dapat memayungi dari tindakan *tax avoidance* secara keseluruhan.

Dilihat dari sisi moral etika, tindakan *tax avoidance* tersebut merupakan tindakan yang bersifat oportunis dengan tujuan untuk meningkatkan keuntungan pribadi. Etika pajak (*tax ethics*) digambarkan sebagai salah satu kepercayaan yang timbul dari *moral imperative* seseorang yang harus jujur ketika berhadapan dengan pajak, berhubungan dengan perilaku membayar pajak. Moralitas pajak dipandang sebagai kewajiban moral untuk membayar pajak atau keyakinan mengenai kontribusi yang dilakukan kepada lingkungan sosial dengan cara membayar pajak atau dengan kata lain bagaimana sikap masyarakat dalam hal membayar pajak. Wajib pajak yang memiliki moralitas pajak akan lebih patuh dibandingkan dengan wajib pajak yang tidak memiliki moralitas pajak (Andani, 2018).

Falbo & Firmansyah (2021) dalam penelitiannya menemukan bahwa otoritas perpajakan di Indonesia perlu meningkatkan kemampuan terkait dengan manajemen laba yang dilakukan perusahaan dalam mendeteksi praktek penghindaran pajak oleh perusahaan. Hasil riset Nurhidayah & Rahmawati (2022)

dapat membantu pemerintah dan otoritas perpajakan untuk melakukan pengawasan terhadap praktik penghindaran pajak. Selain itu, mereka perlu mencermati transaksi perusahaan dengan pihak luar negeri. Temuan yang menarik dari penelitian Mangoting (2018) yang mengindikasikan bahwa bagi wajib pajak, kecurangan pajak dimaknai sebagai keterpaksaan, kesengajaan, ketidakrelaan, dan keagresifan petugas. Fenomena ini didukung oleh pemahaman konsultan bahwa kecurangan pajak adalah kebutuhan wajib pajak yang perlu didukung.

Temuan oleh Susanto (2022) yang menemukan bahwa kondisi perpajakan di Indonesia sangat mudah untuk dilakukan kecurangan, seperti dilakukannya tindakan *tax avoidance* dari wajib pajak terutama wajib pajak perusahaan. Berbicara masalah etika moral, penelitian Dwitra et al. (2019) menemukan bahwa terdapat pengaruh moral etika pajak penghasilan terhadap intensi wajib pajak pribadi untuk melakukan *tax avoidance*. Beda halnya dengan temuan Advianto (2018) yang memandang dari sisi hukum menyatakan bahwa sistem hukum pajak Indonesia telah memberikan pengakuan dan perlindungan hukum baik secara eksplisit maupun implisit atas hak-hak wajib pajak.

Baker et al. (2023) dalam risetnya mengkaji hubungan antara penghindaran pajak dan komparabilitas akuntansi. Temuan bahwa perilaku pajak yang agresif merusak daya banding laporan keuangan dengan melakukan perubahan fungsi akuntansi yang memetakan peristiwa ekonomi ke dalam data akuntansi. Bornemann (2018) dalam kajiannya menemukan perusahaan memiliki insentif yang meningkat konservatisme dalam pelaporan keuangan ketika

penurunan tarif pajak akan segera menggeser penghasilan kena pajak ke masa depan dengan pajak yang lebih rendah.

Berdasarkan fenomena yang terjadi terkait masih terdapat potensi penghindaran pajak dari sisi regulasi tentunya menarik dibahas dalam sebuah kajian dengan mengkolaborasi dengan moralitas wajib pajak. Kajian penelitian sebelumnya banyak membahas mengenai *tax avoidance* dari sisi praktis tanpa melihat lemahnya regulasi perpajakan yang memberikan celah dilakukannya penghindaran pajak oleh wajib pajak. Kebaruan dari penelitian ini dilihat dari sisi kolaborasi legalitas dan moralitas dalam praktik penghindaran pajak.

1.2 Identifikasi Masalah

Permasalahan yang terjadi masih banyaknya praktik penghindaran pajak yang dilakukan wajib pajak dengan memanfaatkan celah lemahnya regulasi perpajakan yang ada saat ini. Banyak potensi dan peluang wajib pajak dalam menghindari tingginya kewajiban perpajakan. Kaitannya dengan moralitas juga masih rendahnya moralitas wajib pajak dalam memenuhi kewajiban perpajakan. Fenomena yang menarik adalah *tax avoidance* bukanlah melanggar ketentuan perpajakan tetapi tingginya *tax avoidance* dapat menurunkan penerimaan negara dari sisi pajak.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan identifikasi masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, maka dapat dirumuskan permasalahan yang akan dibahas pada penelitian ini, yaitu:

- 1) Mengapa wajib pajak melakukan penghindaran pajak?
- 2) Bagaimana praktik penghindaran pajak ditinjau dari sisi regulasi perpajakan?
- 3) Bagaimana praktik penghindaran pajak ditinjau dari sisi moralitas wajib pajak?

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dipaparkan sebelumnya, adapun tujuan penelitian ini, diantaranya:

- 1) Untuk mengkaji alasan wajib pajak melakukan penghindaran pajak
- 2) Untuk mengetahui praktik penghindaran pajak ditinjau dari sisi regulasi perpajakan
- 3) Untuk mengetahui praktik penghindaran pajak ditinjau dari sisi moralitas wajib pajak

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan, terdapat dua manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini, yaitu:

- 1) Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam pengembangan teori perpajakan di Indonesia khususnya terkait penghindaran pajak dilihat dari sisi legalitas dan moralitas wajib pajak.

- 2) Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat dan dijadikan evaluasi bagi pemerintah untuk kebijakan yang akan dibuat kedepannya, atas evaluasi tersebut pemerintah kedepannya dapat berinovasi untuk memenuhi target penerimaan negara dari perpajakan melalui kebijakan yang akan ditetapkan. Penelitian ini juga berkontribusi dalam mengedukasi wajib pajak agar dapat mengurangi tindakan penghindaran pajak.

1.6 Penjelasan Istilah

Terdapat beberapa istilah atau singkatan yang digunakan dalam penjelasan yang diuraikan dalam penelitian ini yang dapat dijelaskan sebagai berikut.

- 1) PP : Peraturan Pemerintah
- 2) CV : *Commanditaire Vennootschap*
- 3) PT : Perseroan Terbatas
- 4) KPP : Kantor Pelayanan Pajak
- 5) SPT : Surat Pemberitahuan

1.7 Rencana Publikasi

Penelitian ini rencananya akan dipublikasikan pada Jurnal Sinta.