

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Rasio pajak di Indonesia, sebagai salah satu tolok ukur kepatuhan wajib pajak dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak, tergolong rendah. Sebagai gambaran, *tax ratio* Indonesia paling rendah di kawasan negara-negara ASEAN antara lain Malaysia, Singapura, Brunei Darussalam dan Thailand, yaitu rata-rata hanya sebesar 12,2 - 13,5 % untuk tahun 2001 – 2006 (Berita Pajak, 1 September 2005). Sementara itu, *tax ratio* negara-negara ASEAN berada di atas *tax ratio* Indonesia, seperti Malaysia (20,17%), Singapura (21,4%), Brunei Darussalam (18,8%), dan Thailand (17,28%).<sup>1</sup> Meskipun perhitungan *tax ratio* di kawasan ASEAN belum terintegrasi dalam metodologi yang sama sebagaimana yang dilakukan OECD terhadap negara-negara anggotanya, *tax ratio* merupakan komponen penting dalam menentukan tingkat kemampuan pemajakan. Berdasarkan data Bank Dunia (1991), *tax ratio* di negara berkembang secara umum berkisar pada level 15%-20% dan 30% atau lebih di negara maju. Berdasarkan kriteria tersebut terlepas dari bagaimana cara penghitungan *tax ratio* di Indonesia, level pemajakan Indonesia secara internasional masih berada di bawah standar negara berkembang. Angka *tax ratio* yang masih rendah ini menunjukkan rendahnya kepatuhan masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Adapun, salah satu sektor usaha di Indonesia yang masih rendah kepatuhan pajaknya adalah sektor industri dan perkebunan kelapa sawit. Darmin Nasution (Dirjen Pajak) menyatakan bahwa hanya 10 % dari total 600 perusahaan yang bergerak di sektor industri dan perkebunan kelapa sawit yang telah memenuhi kewajiban perpajakannya dengan benar.<sup>2</sup> Indikasi tersebut bersumber dari Optimalisasi Pemanfaatan Data Perpajakan (OPDP) yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak. Data OPDP berasal dari rasio jumlah pajak yang dibayarkan terhadap total peredaran usaha.

---

<sup>1</sup> Mustikasari, Ellia. 2007. *Kajian Empiris tentang Kepatuhan Wajib Pajak Badan di Perusahaan Industri Pengolahan di Surabaya*, Simposium Nasional Akuntansi X, Unhas Makasar 26-28 Juli 2007

<sup>2</sup> *Terancam denda 200 %, 90 % Perusahaan Sawit Diduga Ngemplang Pajak*, Investor Daily 13 Agustus 2007

Rendahnya rasio pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit di Indonesia terutama disebabkan oleh belum optimalnya pemenuhan kewajiban pajak yang dilakukan sehubungan dengan upaya-upaya legal dan illegal wajib pajak untuk meminimalisasi pajak, antara lain melalui aktivitas *tax avoidance* dan *tax evasion*. Wajib pajak dikatakan melakukan *tax avoidance* atau penghindaran pajak apabila wajib pajak melakukan cara-cara yang dapat meminimalisasi pajak yang masih harus dibayar dengan memanfaatkan celah-celah dalam peraturan perpajakan (atau *action by the law*). *Tax evasion* atau pelanggaran pajak adalah cara-cara wajib pajak untuk meminimalisasi pajak yang masih harus dibayar dengan cara yang tidak sesuai dengan ketentuan perpajakan (atau *action by out of the law*).<sup>3</sup>

Belum optimalnya pemenuhan kewajiban pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit melalui kegiatan *tax avoidance* dan *tax evasion* terungkap dalam pemberitaan Majalah Tempo edisi 15-21 Januari 2007 tentang penggelapan pajak yang dilakukan oleh Asian Agri dengan tiga modus yaitu biaya fiktif, transaksi *hedging* fiktif dan *transfer pricing*.<sup>4</sup> Terkait pemberitaan Majalah Tempo tersebut, Direktorat Jenderal Pajak menempuh langkah antisipatif dengan melakukan penyidikan pajak terhadap Asian Agri dan melakukan kegiatan intensifikasi pajak terhadap sektor industri dan perkebunan kelapa sawit. Kegiatan penyidikan pajak diawali dengan penggerebekan dan penyitaan dokumen perusahaan serta penghitungan potensi pajak terutang. Berdasarkan hasil penyidikan, potensi kerugian negara yang berasal dari upaya penggelapan pajak sebesar Rp 1,3 triliun. Indikasi kerugian negara tersebut berasal dari rekayasa keuangan Grup Asian Agri dalam menggelembungkan biaya perusahaan, menggelembungkan kerugian transaksi ekspor, dan mengecilkan hasil penjualan. Sementara, kegiatan intensifikasi pajak dilakukan dengan melakukan *benchmark* atas rasio penghasilan kena pajak, *mapping*, *profiling*, serta melakukan konseling atau himbauan pembetulan SPT Tahunan PPh terhadap perusahaan yang bergerak dalam sektor industri dan perkebunan kelapa sawit.

---

<sup>3</sup> Brooks, Neil. 2001. "Key Issues in Income Tax: Challenges of Tax Administration and Compliance" Asian Development Bank 2001 Tax Conference Saturday, 8 September 2001; [www.adb.org /Documents /Events /2001/ Tax\\_Conference /tax2001](http://www.adb.org/Documents/Events/2001/Tax_Conference/tax2001) (diunduh tanggal 1 Maret 2008)

<sup>4</sup> *Akrobat pajak Sukanto Tanoto*, Tempo, edisi 15-21 Januari 2007

Sehubungan dengan langkah antisipatif Direktorat Jenderal Pajak tersebut di atas, perlu dilakukan penelitian mengenai *deterrent effect* penyidikan pajak Asian Agri terhadap peningkatan kepatuhan pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit. Penyidikan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak terhadap Asian Agri dimaksudkan agar dapat menimbulkan *deterrent effect* bagi wajib pajak lain dalam sektor industri sejenis. Dampak yang diharapkan Direktorat Jenderal Pajak dari *deterrent effect* tersebut adalah peningkatan kepatuhan wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit. Bagi wajib pajak, penyidikan pajak yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Pajak akan berdampak pada peningkatan biaya transaksi yang harus ditanggung oleh korporasi yang terdiri dari biaya uang langsung (seperti sanksi administrasi pajak yang harus dibayar), biaya waktu (yakni, biaya waktu yang digunakan untuk menghadapi penyidikan pajak), dan biaya psikis (yakni, biaya reputasi).

Wajib Pajak, sebagai aktor, cenderung rasional dalam melakukan pilihan atas alternatif tindakan. Pilihan atas alternatif tindakan yang dihadapi oleh Wajib Pajak dalam hal ini adalah pilihan untuk melakukan pembetulan Surat Pemberitahuan (SPT) Tahunan PPh (dan/atau meningkatkan pembayaran pajak salah satunya melalui PPh pasal 25) atau menunggu dilakukannya pemeriksaan (dan bahkan penyidikan) yang dapat meningkatkan biaya transaksi pajak, seperti sanksi administrasi pajak, biaya waktu, dan biaya psikis sebagaimana dijelaskan dalam paragraf di atas. Asumsi yang digunakan dalam penelitian ini adalah penyidikan pajak yang dilakukan Direktorat Jenderal Pajak mampu memberikan *deterrent effect* bagi peningkatan kepatuhan pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit. Asumsi ini didasarkan pada praduga bahwa wajib pajak cenderung rasional dan menghindari pengeluaran biaya transaksi yang lebih besar apabila tidak melakukan pembetulan SPT Tahunan PPh (dan/atau meningkatkan pembayaran pajak salah satunya melalui PPh pasal 25) yang berakibat pada dilakukannya pemeriksaan (dan bahkan penyidikan) pajak.

## **B. Perumusan Masalah**

Terkait upaya peningkatan kepatuhan wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit, *deterrent effect* penyidikan pajak menarik untuk dikaji lebih dalam. Diharapkan melalui kajian ini peningkatan kepatuhan wajib pajak diduga dapat terwujud

melalui *deterrent effect* penyidikan pajak. Sehubungan dengan hal tersebut, penulis bermaksud mengadakan penelitian mengenai *deterrent effect* penyidikan pajak Asian Agri terhadap peningkatan kepatuhan wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit. Ada atau tidaknya peningkatan kepatuhan wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit pasca dilakukannya penyidikan pajak atas kelompok Asian Agri, dapat diketahui melalui serangkaian analisis dengan menggunakan metode statistik.

Adapun, masalah yang menjadi fokus penelitian adalah :

1. Berapa tingkat kepatuhan wajib pajak yang bergerak di sektor industri dan perkebunan kelapa sawit tahun pajak 2005, 2006 dan 2007 ditinjau dari pembayaran PPh pasal 25?
2. Bagaimana pertumbuhan penerimaan pajak ditinjau dari pembayaran PPh pasal 25 untuk wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit antara sebelum dan sesudah dilakukannya penyidikan pajak terhadap Asian Agri Group?
3. Bagaimana *deterrent effect* penyidikan pajak Asian Agri terhadap tingkat kepatuhan wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit antara sebelum dan sesudah dilakukannya penyidikan pajak terhadap Asian Agri Group ?
4. Bagaimana rata-rata kinerja masing-masing kantor wilayah ditinjau dari penerimaan PPh pasal 25 untuk sektor industri dan perkebunan kelapa sawit selama tahun pajak 2004-2007 ?

### **C. Tujuan dan signifikansi penelitian**

Tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti empiris bahwa penyidikan pajak Asian Agri memiliki *deterrent effect* bagi peningkatan kepatuhan wajib pajak pada sektor industri dan perkebunan kelapa sawit. Selengkapnya, penelitian ini secara khusus bertujuan untuk :

1. Mengetahui tingkat kepatuhan wajib pajak yang bergerak di sektor industri dan perkebunan kelapa sawit ditinjau dari pembayaran PPh pasal 25.
2. Mengetahui pertumbuhan penerimaan pajak ditinjau dari pembayaran PPh pasal 25 untuk wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit antara sebelum dan sesudah dilakukannya penyidikan pajak terhadap Asian Agri Group.

3. Mengetahui *deterrent effect* penyidikan pajak Asian Agri Group terhadap tingkat kepatuhan wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit antara sebelum dan sesudah dilakukannya penyidikan pajak terhadap Asian Agri Group.
4. Mengetahui rata-rata kinerja masing-masing kantor wilayah ditinjau dari penerimaan PPh pasal 25 untuk sektor industri dan perkebunan kelapa sawit selama tahun pajak 2004-2007.

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi yang signifikan secara akademis maupun praktis terutama untuk mengetahui *deterrent effect* penyidikan pajak terhadap kepatuhan wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi salah satu tolok ukur guna mengetahui rata-rata kinerja masing-masing unit kerja setingkat kantor wilayah Direktorat Jenderal Pajak dalam rangka mengumpulkan dan mengamankan penerimaan negara khususnya sektor industri dan perkebunan kelapa sawit.

Signifikansi akademis maupun praktis dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Signifikansi Akademis**

Secara akademis, hasil penelitian diharapkan dapat memperkaya teori perpajakan optimal positif yang menitikberatkan perhatian pada pilihan yang terbaik bagi aktor dan bukan bagi komunitas dalam rangka melakukan pilihan tindakan untuk patuh atau tidak patuh dalam melakukan pemenuhan kewajiban pajak<sup>5</sup>. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi akademis berupa *construct rational choice theory* untuk menjelaskan *deterrent effect* penyidikan pajak terhadap peningkatan kepatuhan pajak.

Selain itu, hasil penelitian diharapkan menjadi langkah antara bagi penelitian selanjutnya di masa yang akan datang. Hasil penelitian disebut langkah antara karena penelitian ini hanya menitikberatkan pada salah satu elemen kepatuhan wajib pajak yaitu melalui pembayaran angsuran pajak (PPh Pasal 25) selama tahun pajak 2004, 2005, 2006 dan 2007 serta belum mencakup semua jenis pajak yang dibayarkan oleh wajib pajak yang bergerak di sektor industri dan perkebunan kelapa

---

<sup>5</sup> Asuman Altay. 2000. *The Theory of Optimal Taxation and New Approaches : A Survey*, Izmir, Turkey : Dokuz Eylul University, hlm. 2.

sawit maupun seluruh KLU (klasifikasi lapangan usaha) yang terdapat dalam sektor tersebut.

## 2. Signifikansi Praktis

Bagi wajib pajak, hasil penelitian diharapkan dapat menjadi acuan untuk melakukan perencanaan pajak khususnya dalam rangka menekan potensi meningkatnya biaya kepatuhan pajak yang terdiri dari biaya uang langsung, biaya waktu, dan biaya psikis apabila dilakukan penyidikan pajak dengan meningkatkan kepatuhan pajak dan menghindari penyidikan pajak

Bagi pemerintah (dalam hal ini Direktorat Jenderal Pajak), hasil penelitian diharapkan dapat menjadi referensi dalam menetapkan kebijakan yang berkenaan dengan tujuan pemidanaan di bidang perpajakan, memperjelas kriteria tindak pidana perpajakan serta menentukan tindakan *law enforcement* yang dapat menimbulkan *deterrent effect* bagi wajib pajak terutama beberapa wajib pajak yang bergerak di sektor-sektor strategis (seperti sektor pertambangan, telekomunikasi, transportasi dan sebagainya). Selain itu, hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai salah satu acuan untuk mengukur kinerja masing-masing kantor wilayah maupun unit kerja lainnya yang berada di bawah Direktorat Jenderal Pajak.

## D. Sistematika Penulisan

Bagian akhir dari bab ini memberikan gambaran secara singkat mengenai rencana penulisan mulai bab pendahuluan sampai dengan bab simpulan dan saran yang terbagi menjadi 5 bab, yaitu pendahuluan, tinjauan literatur dan metode penelitian, gambaran umum industri dan perkebunan kelapa sawit di Indonesia, pembahasan hasil penelitian serta simpulan dan saran. Operasionalisasi masing-masing bab dapat dijelaskan sebagai berikut :

### **Bab I : Pendahuluan**

Dalam Bab ini penulis mendeskripsikan latar belakang permasalahan mengenai *deterrent effect* penyidikan terhadap kepatuhan wajib pajak dilanjutkan dengan perumusan permasalahan penelitian, tujuan dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan.

## **Bab II : Tinjauan Literatur dan Metode Penelitian**

Bab ini akan menjelaskan kerangka teori yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain *deterrence theory*, penyidikan pajak, kepatuhan pajak, teori biaya transaksi, serta teori pilihan rasional (*rational choice theory*). Selain itu, metode penelitian yang digunakan juga akan dijabarkan secara lebih jelas antara lain mencakup model analisis, hipotesis statistik, operasionalisasi konsep serta metode penelitian.

## **Bab III : Gambaran Umum Industri dan Perkebunan Kelapa Sawit di Indonesia**

Dalam bab ini menguraikan industri dan perkebunan kelapa sawit di Indonesia, potensi perkembangan industri dan perkebunan kelapa sawit, potensi pendapatan negara dari minyak sawit, tindak pidana perpajakan dan penyidikan pajak serta penyidikan Asian Agri Group.

## **Bab IV: Pembahasan Hasil Penelitian**

Bab ini berisi pembahasan tentang hasil penelitian yang merupakan jawaban dari pokok permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini.

## **Bab V : Simpulan dan Saran**

Dalam Bab ini berisi uraian simpulan dari hasil penelitian dan saran-saran yang merupakan rekomendasi bagi Direktorat Jenderal Pajak terutama dalam menentukan regulasi serta pengawasan implementasi regulasi perpajakan khususnya efektifitas penyidikan pajak terhadap peningkatan kepatuhan wajib pajak sektor industri dan perkebunan kelapa sawit.