

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pajak memiliki peran yang sangat penting dalam hidup bernegara, khususnya dalam pembangunan negara karena pajak sebagai sumber pendapatan negara terbesar guna membiayai seluruh pengeluaran termasuk pengeluaran pembangunan negara. Undang-Undang RI No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dalam Pasal 11 disebutkan bahwa “Pendapatan negara terdiri atas penerimaan pajak, penerimaan bukan pajak, dan hibah”. Hal ini menjelaskan bahwa pajak sebagai salah satu sumber pendapatan yang dimiliki oleh Indonesia. Pajak digunakan sebagai pembiayaan pengeluaran baik yang bersifat rutin maupun sebagai pembangunan nasional. Karena hal tersebutlah pemerintah selalu meningkatkan target penerimaan dalam negeri dari sektor perpajakan. Usaha pemerintah untuk mengoptimalkan penerimaan dalam sektor perpajakan bukanlah tanpa kendala.

Tabel 1.1

Target dan realisasi penerimaan perpajakan selama 5 tahun terakhir

Tahun	Target	Realisasi
2014 : 92,00 persen	1.246,1 triliun	1.146,9 triliun
2015 : 83,30 persen	1.489,3 triliun	1.240,4 triliun
2016 : 83,50 persen	1.539,2 triliun	1.285,0 triliun
2017 : 91,23 persen	1.472,7 triliun	1.343,5 triliun
2018 : 94,02 persen	1.618,0 triliun	1.521,3 triliun

Sumber : Kementerian keuangan

Berbagai upaya dilakukan dalam pencapaian target penerimaan perpajakan, namun nyatanya penerimaan pajak belum terjadi secara optimal. Meskipun mengalami peningkatan dalam realisasi pajak, namun tidak pernah tercapai dalam pencapaian target APBN setiap tahunnya. Salah satu penyebabnya adalah kesadaran wajib pajak yang masih kurang dicermati oleh wajib pajak. Tidak sedikit wajib pajak badan usaha yang melakukan praktik penghindaran pajak baik secara

legal (*tax avoidance*) bahkan ilegal atau penggelapan pajak (*tax evasion*) (Waluyo *et al.*, 2015).

Penghindaran pajak sebagai salah satu upaya dalam meminimalisasi beban pajak yang dilakukan oleh perusahaan, karena masih berada dalam peraturan perpajakan yang berlaku. Walaupun penghindaran pajak bersifat legal, pihak pemerintah tetap tidak menginginkan hal tersebut. Fenomena penghindaran pajak di Indonesia dapat terlihat dari rasio pajak negara. Rasio pajak menunjukkan kemampuan pemerintah dalam mengumpulkan pendapatan pajak atau menyerap kembali PBD dari masyarakat dalam bentuk pajak. Semakin tinggi rasio pajak dari suatu negara, maka dikatakan semakin baik kinerja dari pemungutan pajak negara tersebut (Darmawan dan Sukartha, 2014).

Ditemukan beberapa kasus terkait penghindaran pajak yang umumnya dilakukan oleh perusahaan besar. Seperti kasus Google, sebagai perusahaan internet raksasa asal Amerika Serikat (AS), *booming* lantaran termasuk dalam daftar perusahaan asing yang mengemplang pajak di Indonesia. Tunggakan pajak ditaksir mencapai Rp 5,5 triliun dalam kurun waktu 5 tahun. Penghindaran pajak tersebut dilakukan dengan skema *tax planning* dengan memanfaatkan sistem perpajakan negara lain yang dikenal dengan nama *double irish dutch sandwich* (Ariyanti, 2016).

Kasus lain penghindaran pajak juga dilakukan oleh perusahaan IKEA dengan menghindari pajak mencapai 1 miliar euro atau setara dengan 1,1 miliar dollar AS dilakukan dalam kurun waktu 2009 sampai 2014. Penghindaran pajak tersebut dilakukan IKEA dengan memindahkan dana dari seluruh gerai di Eropa ke anak perusahaannya di Belanda. Dengan melakukan hal tersebut, IKEA akan terbebas dari pajak di Linhtenstein atau Luxembourg. Dari contoh kasus tersebut, dikatakan bahwa penghindaran pajak merupakan hal yang tidak asing dilakukan perusahaan, baik dalam negeri maupun luar negeri (Ika, 2016).

Penghindaran pajak juga dilakukan PT RNI (Rajawali Nusantara Indonesia), hingga menjalani proses pemeriksaan oleh Kantor Wilayah Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Jakarta Khusus. Perusahaan yang memiliki cukup banyak aktivitas di Indonesia tersebut diduga telah melakukan usaha penghindaran pajak. Hutang sebesar Rp 20,4 miliar tercatat dalam laporan keuangan PT RNI 2014. Sementara,

omzet perusahaan hanya Rp 2,178 miliar. Selain itu pada laporan di tahun yang sama terdapat kerugian ditahan sebesar Rp 26,12 miliar. Menurut mantan Menteri Keuangan Bambang PS Brodjonegoro dari segi laporan keuangan sudah tidak logis. Karena itu dilakukanlah pemeriksaan oleh Kanwil DJP Khusus (Suryowati, 2016). Kasus ini sebagai salah satu contoh bahwa perusahaan di Indonesia belum sepenuhnya melakukan *corporate governance*.

Fenomena terjadinya perilaku penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan dijelaskan oleh teori keagenan yang mengarah pada hubungan antara pemegang saham (*principal*) kepada manajer (*agent*). Perilaku penghindaran pajak yang agresif dapat dipengaruhi oleh adanya *agency problem*, pada sisi manajemen menginginkan adanya peningkatan kompensasi melalui laba yang tinggi, pada sisi lainnya pemegang saham ingin menekan biaya pajak dengan laba yang rendah (Rusydi dan Martani, 2014). Perilaku penghindaran pajak meningkatkan adanya perilaku oportunistik seorang manajer perusahaan, dimana manajer akan melakukan kegiatan sesuai dengan kepentingan yang diinginkan dengan mengorbankan kepentingan investor. Risiko perilaku oportunistik manajer akan meningkatkan biaya agensi yang dikeluarkan oleh pihak investor (Jensen dan Meckling, 1976).

Perilaku penghindaran pajak mencerminkan adanya kepentingan pribadi manajer dengan melakukan manipulasi laba yang mengakibatkan adanya informasi yang tidak benar, kegiatan tersebut tentunya memberikan efek kepada pemegang saham yang mengakibatkan menurunnya kandungan informasi dari laporan keuangan perusahaan, sehingga berpotensi terjadinya asimetri informasi antara perusahaan dengan pemegang saham. Perilaku penghindaran pajak bertujuan guna mengurangi beban pajak yang dimiliki perusahaan dengan menurunkan laba perusahaan, kegiatan tersebut akan berdampak buruk terhadap nilai perusahaan dimata para investor (Anggoro dan Septiani, 2015).

Corporate governance sebagai suatu proses dan struktur yang digunakan oleh organ perusahaan seperti dewan komisaris, direksi dan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk memberi nilai tambah pada perusahaan secara berkesinambungan dalam jangka panjang bagi para pemegang saham, dengan

memperhatikan *stakeholder* lain, berdasarkan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (KNKG,2006).

Berdasarkan KNKG (2006) kepengurusan perseroan terbatas di Indonesia menganut system dua badan (*two board system*) dimana dewan komisaris dan direksi memiliki wewenang dan tanggung jawab yang jelas sesuai dengan fungsi masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dewan komisaris sebagai wakil dari para pemegang saham memiliki wewenang untuk mengawasi serta memberi arahan kepada para manajemen hingga tercapainya tujuan perusahaan. Kualitas fungsi pengawasan diperlukan adanya efektivitas dari dewan komisaris dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya (Praptitorini, 2018).

Struktur *corporate governance* lain adalah komite audit yang bertugas membantu dewan komisaris untuk memastikan laporan keuangan disajikan secara wajar dan sesuai dengan prinsip akuntansi. Komite audit diketuai oleh komisaris independen dan anggotanya terdiri dari komisaris atau profesi dari luar perusahaan dan satu anggotanya memiliki kemampuan pada bidang akuntansi dan keuangan (KNKG, 2006). Seperti keberadaan dewan komisaris, adanya komite audit perlu didukung oleh efektivitas kerjanya.

Prinsip utama *corporate governance* yang baik didasarkan pada keterbukaan dan transparansi. Kerangka *corporate governance* mampu memastikan pengungkapan yang tepat waktu dan akurat dengan membuat semua hal mengenai korporasi termasuk kondisi keuangan, kinerja dan kepemilikan. Kepemilikan institusional dapat mendorong peningkatan efektivitas monitoring dari kinerja manajemen (Putri dan Putra, 2017).

Penghindaran pajak menjadi hal yang lazim untuk dilakukan oleh perusahaan global yang memiliki cabang diberbagai negara. Cara yang dilakukan lawas namun selalu berhasil, dengan melakukan pembayaran royalti atas HAKI (Hak Atas Kekayaan Intelektual) untuk logo serta merk ke perusahaan induk. Royalti yang meningkat akan meningkatkan biaya sehingga mengurangi laba bersih yang akhirnya akan menurunkan PPh badan, pembelian bahan baku dari perusahaan satu grup, berhutang atau menjual obligasi pada afiliasi perusahaan induk dan membayar kembali cicilan dengan bunga yang sangat tinggi, mengalihkan biaya usaha ke negara dengan tarif pajak tinggi serta memindahkan profit ke negara dengan tarif

pajak yang rendah, menarik dividen lebih besar dengan menyamakan jasa manajemen dan biaya royalti untuk menghindari pajak korporasi, dan dengan memperkecil omset penjualan (Suryana, 2013). Dari artikel ini dapat dikatakan bahwa kinerja keuangan menjadi variabel lain yang diduga berkaitan dengan pajak, sehingga perusahaan cenderung memperlakukan profit untuk melakukan penghindaran pajak.

Beberapa penelitian mengaitkan faktor kondisi keuangan dengan perilaku penghindaran pajak melalui *debt to equity ratio*. Menurut Suyanto dan Suparmono (2012) perusahaan dapat menggunakan hutang dalam memenuhi kebutuhan operasional serta investasi dalam perusahaan. Namun, hutang dapat menimbulkan beban tetap berupa beban bunga. Semakin besar hutang perusahaan maka laba kena pajak perusahaan menjadi semakin kecil, hal tersebut dikarenakan insentif pajak atas bunga hutang juga semakin besar. Hal ini dapat berpengaruh meningkatnya penggunaan hutang oleh perusahaan. Karena itu, perusahaan yang memiliki hutang besar maka pajak yang dibayarkan ke kas negara akan semakin kecil.

Ukuran perusahaan dianggap mampu mempengaruhi sebuah perusahaan ketika memenuhi kewajiban pajak sebagai wajib pajak dan dapat menjadi faktor yang menyebabkan terjadinya tindakan penghindaran pajak. Ukuran perusahaan memperlihatkan kemampuan dan kestabilan perusahaan dalam melakukan aktivitas ekonominya. Semakin besar ukuran perusahaan maka akan semakin menjadi perhatian pemerintah yang dimungkinkan akan menimbulkan kecenderungan perusahaan melakukan tindakan penghindaran pajak (Kurniasih dan Sari, 2013).

Penelitian mengenai penghindaran pajak (*tax avoidance*) menunjukkan perbedaan hasil. Widuri *et al.*, (2019) memberikan hasil penelitian jika meningkatkan kepemilikan institusional akan menurunkan penghindaran pajak, karena semakin besar saham yang dimiliki suatu lembaga akan mendorong penguatan pengawasan lebih optimal sehingga dapat menghindari tindakan seperti penghindaran pajak. Namun, hasil penelitian tersebut berbeda dengan penelitian yang dilakukan Wijayani (2016) yang menyatakan bahwa kepemilikan institusional berpengaruh secara signifikan terhadap penghindaran pajak. Putri *et al.*, (2018) menyatakan komisaris independen tidak mempengaruhi variabel ETR, dimana dewan komisaris kurang mampu untuk melakukan pengawasan dengan

benar dan efektif dalam menentukan kebijakannya mengenai tarif pajak efektif perusahaan. Penelitian Maharani dan Suardana (2014) menyatakan hasil yang berbeda bahwa komisaris independen efektif dalam usahanya untuk mencegah tindakan penghindaran pajak. Winata (2014) menyatakan jumlah komite audit memiliki pengaruh yang signifikan terhadap praktik penghindaran pajak menunjukkan semakin banyak jumlah komite audit yang ada dapat meminimalisir terjadinya penghindaran pajak. Namun, Puspita & Harjo (2014) menyatakan sebaliknya bahwa komite audit tidak memiliki pengaruh terhadap perilaku penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan yang mengindikasikan bahwa peran komite audit tidak efektif dalam pengambilan keputusan perpajakan perusahaan.

Berdasarkan kondisi tersebut diatas maka peneliti tertarik untuk melakukan penelitian lanjutan, sehingga peneliti memberikan judul tesis ini adalah “**Pengaruh Corporate Governance Terhadap Perilaku Penghindaran Pajak (Studi Perusahaan Manufaktur di Bursa Efek Indonesia Periode 2014-2018)**”.

1.2 Identifikasi Masalah

Isu penghindaran pajak masih menjadi perbincangan yang sangat menarik, karena di Indonesia menerapkan *self assessment system* dimana dalam pembayaran pajak, wajib pajak memiliki kewajiban untuk menghitung sendiri, membayar serta melaporkan pajaknya sendiri. Sehingga memungkinkan jika wajib pajak dapat menginterpretasikan sendiri peraturan pajak yang ada, hingga secara sengaja atau tidak, terdapat kemungkinan jika wajib pajak memanfaatkan celah dari peraturan perpajakan yang ada dalam tindakan perencanaan pajak dengan mengontrol besarnya laba perusahaan atau dengan kebijakan pendanaan perusahaan melalui hutang.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diungkapkan, penelitian ini memfokuskan pada pengaruh *corporate governance* terhadap perilaku penghindaran pajak yang dilakukan perusahaan, yaitu :

1. Bagaimana pengaruh dewan komisaris terhadap perilaku penghindaran pajak perusahaan?

2. Bagaimana pengaruh komite audit terhadap perilaku penghindaran pajak perusahaan?
3. Bagaimana pengaruh kepemilikan institusional terhadap perilaku penghindaran pajak perusahaan?

1.3 Pembatasan Masalah

Dari masalah yang telah diidentifikasi diatas, terjadinya perilaku penghindaran pajak merupakan salah satu hal yang menarik untuk diteliti. Namun, karena adanya keterbatasan pengetahuan yang dimiliki peneliti, serta ruang lingkup yang sangat luas mengenai penelitian ini, maka peneliti membatasi masalah yang akan diteliti dengan melihat perilaku penghindaran pajak yang dipengaruhi oleh *corporate governance* dari efektivitas dewan komisaris, efektivitas komite audit dan kepemilikan institusional dengan profitabilitas, *leverage* dan ukuran perusahaan sebagai variable kontrol pada perusahaan manufaktur yang terdaftar di bursa efek Indonesia periode 2014 - 2018.

1.4 Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari identifikasi masalah diatas, yang menjadi perhatian dalam penelitian ini adalah mengenai *corporate governance* yang dapat mempengaruhi perilaku penghindaran pajak, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah dewan komisaris mempengaruhi penghindaran pajak?
2. Apakah komite audit mempengaruhi penghindaran pajak?
3. Apakah kepemilikan institusional mempengaruhi penghindaran pajak?

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang diungkapkan, tujuan yang diharapkan dari penelitian ini, yaitu:

1. Untuk menguji pengaruh dewan komisaris terhadap perilaku penghindaran pajak.
2. Untuk menguji pengaruh komite audit terhadap perilaku penghindaran pajak.

3. Untuk menguji pengaruh kepemilikan institusional terhadap perilaku penghindaran pajak.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diperoleh dari penelitian ini adalah:

1. Bagi ilmu pengetahuan
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi literatur dalam pengembangan ilmu pengetahuan, bahan bacaan dalam mengetahui praktik penghindaran pajak di Indonesia yang didasarkan pada hasil pengujian empiris yang dilakukan, sehingga dapat mendukung atau melengkapi teori yang ada berkaitan dengan ilmu akuntansi manajemen dan keperilakuan. Selain itu dapat menjadi referensi bagi mahasiswa yang ingin melakukan penelitian serta dapat dijadikan acuan untuk penelitian selanjutnya yang berkaitan dengan perilaku penghindaran pajak.
 - b. Mengadaptasi proksi penghindaran pajak *abnormal book tax difference* Tang dan Firth (2012), namun berbeda pada penerapan perbedaan tarif pajak, penelitian Tang dan Firth (2012) menggunakan perbedaan tarif pajak perusahaan konsolidasi dengan anak perusahaan konsolidasi, penelitian ini menggunakan perbedaan tarif pajak efektif menurut undang-undang dengan tarif pajak efektif berdasarkan pelaporan akuntansi (GAAP ETR) dari penelitian Hanlon dan Heitzman (2010). Pendekatan GAAP ETR ini diharapkan dapat menggambarkan dampak beda temporer dan mengenai perubahan beban pajak karena mewakili pajak kini dan pajak tangguhan.
2. Bagi regulator

Diharapkan mampu memberikan masukan bagi regulator dalam menyusun peraturan atau kebijakan-kebijakan perpajakan yang lebih baik sehingga potensi penerimaan pada sektor pajak dapat dimaksimalkan dan dapat membantu untuk mendeteksi perusahaan yang melakukan penghindaran pajak.

3. Bagi perusahaan

Memberikan masukan dan pertimbangan terkait penggunaan prinsip yang berlaku umum dalam menyiasati penghasilan kena pajak dan terkait faktor-faktor yang mempengaruhi tindakan penghindaran pajak, sehingga dapat menghindarkan diri dari penyimpangan hukum pajak dalam menentukan besaran pajak yang harus dibayarkan pada negara.