

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **Latar belakang Masalah**

Pajak memegang peranan penting dalam perekonomian negara kita. Hal ini dikarenakan pajak merupakan salah satu sumber pendapatan negara yang berasal dari iuran wajib rakyat, dimana ketentuan pungutannya diatur dalam undang-undang seperti yang dinyatakan dalam pasal 23A Undang-Undang Dasar 1945 Amandemen III. Pasal 23A UUD 1945 berbunyi “pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara diatur dengan undang-undang”. Pajak digunakan oleh pemerintah untuk melaksanakan tanggung jawab negara di berbagai sektor kehidupan untuk mencapai kesejahteraan umum. Bagi rakyat sebagai wajib pajak sendiri, pajak merupakan perwujudan pengabdian dan peran serta wajib pajak untuk ikut berkontribusi dalam peningkatan pembangunan nasional.

Berdasarkan data yang didapat dari website resmi Badan Pusat Statistik ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)) selama tahun 2013 – 2015 penerimaan pajak dalam negeri masing-masing sebesar 75.23%, 74.2%, dan 84.69%, sedangkan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) selama 2013 – 2015 sebesar 24.77%, 25.79% dan 15.3%. Dilihat dari persentase pajak dalam penerimaan dalam negeri, dapat disimpulkan bahwa pajak merupakan pendapatan terbesar bagi negara. Oleh karena itu, pemerintah harus membuat kebijakan di bidang pendapatan negara khususnya perpajakan yang menjadi kontributor utama bagi penerimaan dalam negeri.

Perusahaan sebagai salah satu wajib pajak mempunyai kewajiban untuk membayar pajak yang besarnya dihitung dari laba bersih yang diperolehnya. Semakin besar pajak yang dibayarkan perusahaan, maka pendapatan negara semakin banyak.

Namun sebaliknya bagi perusahaan, pajak merupakan beban yang akan mengurangi laba bersih. Tujuan pemerintah untuk memaksimalkan penerimaan dari sektor pajak bertentangan dengan tujuan dari perusahaan sebagai wajib pajak, dimana perusahaan berusaha untuk mengefisiensikan beban pajaknya sehingga memperoleh keuntungan yang lebih besar dalam rangka mensejahterakan pemilik dan melanjutkan kelangsungan hidup perusahaannya.

Lanis dan Richardson dalam Yoehana (2013) menjelaskan bahwa pajak merupakan faktor pendorong dalam keputusan perusahaan. Tindakan manajerial yang dirancang semata-mata untuk meminimalkan pajak perusahaan melalui kegiatan agresif pajak menjadi fitur yang semakin umum dari lanskap perusahaan di seluruh dunia. Namun demikian, agresivitas pajak perusahaan dapat menghasilkan biaya dan manfaat yang signifikan. Chen, Chen, Cheng, dan Shevlin dalam Yoehana (2013) mendefinisikan agresivitas pajak sebagai “*downward management of taxable income through tax planning activities*”.

Beberapa peneliti dan literatur menggunakan istilah yang berbeda untuk menjelaskan agresivitas pajak perusahaan. Khurana dan Moser dalam Yoehana (2013) mendefinisikan agresivitas pajak sebagai *tax planning* perusahaan melalui aktivitas *tax avoidance* atau *tax sheltering*. Demikian juga dengan Timothy dalam Yoehana (2013) menyatakan bahwa agresivitas pajak dapat dilihat dengan dua cara. Salah satunya adalah cara legal yang diperkenankan oleh hukum yang berlaku, yang disebut dengan *legal tax avoidance* dan merupakan salah satu layanan sah yang diberikan oleh akuntan. Cara kedua adalah *tax sheltering* (usaha untuk meminimalkan pajak yang harus dibayar atas penghasilan saat ini), Zuber dalam Jessica dan Toly (2014).

Zuber dalam Jessica dan Toly (2014) menyatakan di antara penghindaran dan penggelapan pajak, terdapat *grey area* yang potensial untuk agresivitas. *Grey area* ini ada karena ada *tax shelter* diluar semua transaksi pajak baik yang diijinkan menurut hukum perpajakan maupun tidak. Tidak ada garis yang jelas di antara penghindaran dan penggelapan pajak karena tidak ada penjelasan yang cukup untuk semua transaksi. Disamping itu, transaksi agresive dan pembuatan keputusan dapat berpotensi sebagai penghindaran pajak maupun penggelapan pajak.

Dengan melakukan agresivitas pajak, dampak langsung adalah terhadap penerimaan negara yang menjadi berkurang dari jumlah seharusnya. Menurut Lanis dan Richardson dalam Jessica dan Toly (2014) pandangan masyarakat mengenai perusahaan yang melakukan tindakan agresivitas dianggap telah membentuk suatu kegiatan yang tidak bertanggung jawab secara sosial dan tidak sah. Dalam Undang-Undang RI No. 40 tahun 2007 pasal 74 mengenai tanggung jawab sosial dan lingkungan, tertulis bahwa “Perseroan yang menjalankan kegiatan usahanya di bidang dan/atau berkaitan dengan sumber daya alam wajib melaksanakan Tanggung Jawab Sosial dan Lingkungan”. Sebutan lain bagi tanggung jawab perusahaan adalah *Corporate Social Responsibility*.

Namun, Frank, Lynch, dan Rego dalam Sagala (2015) mendefinisikan agresivitas pajak sebagai “*downward manipulation of taxable income through tax planning that may or may not be considered fraudulent tax evasion.*” Demikian juga dengan beberapa peneliti seperti Mangunsong (2002), Mangoting (2009), serta Harari, Sitbon, dan Donyets (2012) menjelaskan bahwa *tax planning* dapat dilakukan dengan cara *tax avoidance* (legal) atau *tax evasion* (ilegal).

Meskipun terdapat perbedaan istilah untuk *tax planning* yang dilakukan secara ilegal yakni *tax sheltering* dan *tax evasion*, pada dasarnya dapat disimpulkan bahwa keduanya mempunyai arti yang sama, yaitu usaha perencanaan pajak yang dilakukan dengan cara yang melanggar undang-undang. Selain itu juga dapat disimpulkan bahwa agresivitas pajak merupakan keinginan perusahaan untuk meminimalkan beban pajak melalui aktivitas *tax planning* dengan tujuan untuk memaksimalkan nilai perusahaan. Aktivitas *tax planning* dilakukan melalui cara yang legal, ilegal, maupun kedua-duanya.

Sedangkan di Indonesia, tindakan efisiensi pajak didukung dengan adanya *Self Assesment System*, yaitu sistem yang mewajibkan Wajib Pajak untuk menghitung, melapor dan kemudian membayarkan sendiri pajak terutangnya. Sistem ini mengakibatkan perbedaan besar dalam jumlah pajak (*tax gap*) yang dihitung dan disetorkan oleh Wajib Pajak dengan yang terutang.

Mazur dan Plumley dalam Utami (2013) menyebutkan tiga komponen yang menyebabkan *tax gap*, yaitu : (1) perbedaan karena Wajib Pajak telat melapor atau tidak melaporkan sama sekali (*nonfilling gap*), (2) perbedaan karena adanya

kesalahan dalam pelaporan, (3) perbedaan karena kurang bayar (*under payment*). Hal tersebut menunjukkan betapa lemahnya administrasi perpajakan di Indonesia. Penyebab lemahnya administrasi perpajakan tersebut karena pemerintah Indonesia belum mampu menciptakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan asas-asas dalam *Good Governance*, Dyah (2008) dalam Utami (2013).

Karakteristik *corporate governance* sebuah perusahaan tentu saja menentukan bagaimana perusahaan tersebut menerapkan manajemen pajak, Bernad dalam Meilinda (2013). Karakteristik *corporate governance* yang dimaksud adalah jumlah dewan komisaris, persentase komisaris independen, dan jumlah kompensasi dewan komisaris serta direksi. Ketiga variabel ini akan dijadikan penentu apakah *corporate governance* perusahaan berpengaruh secara signifikan terhadap manajemen pajak perusahaan tersebut.

Posisi dewan komisaris sebagai wakil atas pemegang saham, maka dewan komisaris akan mengutamakan kepentingan pemegang saham, yaitu memaksimalkan kekayaan perusahaan yang nilainya dipengaruhi oleh pajak, Sabli dan Noor dalam Meilinda (2013). Dewan komisaris erat hubungannya dengan komisaris independen. FCGI (2004) menyatakan komisaris Independen berfungsi untuk mengawasi jalannya perusahaan dengan memastikan bahwa perusahaan tersebut telah melakukan praktik-praktik transparansi, *disclosure*, kemandirian, akuntabilitas dan praktek keadilan menurut ketentuan yang berlaku di suatu sistem perekonomian (negara), serta merencanakan strategi perusahaan secara periodik. Adapun kompensasi bertujuan untuk menyelaraskan tujuan pengelola perusahaan dengan tujuan pemilik perusahaan, serta memotivasi pengelola dan penasihat perusahaan Bernad dalam Meilinda (2013). Dalam hal ini yang dimaksud pemilik perusahaan adalah dewan komisaris dan pengelola perusahaan adalah dewan direksi. Hal ini dilakukan agar memberikan usaha yang terbaik demi mencapai keuntungan yang maksimal.

Literatur mengenai pengaruh *corporate governance* terhadap manajemen pajak telah ditemukan. Salah satunya oleh Minnick dan Noga dalam Meilinda (2013). Penelitian tersebut menemukan bahwa paket kompensasi berbasis saham, sebagai salah satu komponen *corporate governance*, mendorong manajer

melakukan manajemen pajak untuk efisiensi pembayaran pajak perusahaan. Hal tersebut dapat menambah *value* dari perusahaan dan memberi manfaat kepada pemegang saham karena berkaitan positif terhadap tingginya tingkat pengembalian kepada mereka.

Watson dalam Sagala (2015) menyatakan juga bahwa perusahaan yang mempunyai peringkat yang rendah dalam *Corporate Social Responsibility* (CSR) dianggap sebagai perusahaan yang tidak bertanggung jawab secara sosial sehingga dapat melakukan strategi pajak yang lebih agresif dibandingkan perusahaan yang sadar sosial.

*Corporate Social Responsibility* didefinisikan sebagai “bagaimana perusahaan memperhitungkan dampak sosial dan lingkungan dalam cara perusahaan tersebut beroperasi, memaksimalkan manfaat dan meminimalkan kerugian” (Pemerintah UK dalam KPMG, 2007). Sementara Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 40 Tahun 2007 pasal 1 ayat 3 menyatakan bahwa tanggung jawab sosial dan lingkungan adalah komitmen perseroan untuk berperan serta dalam pembangunan ekonomi berkelanjutan guna meningkatkan kualitas kehidupan dan lingkungan yang bermanfaat, baik bagi perseroan sendiri, komunitas setempat, maupun masyarakat pada umumnya. Lanis dan Richardson (2012) menjelaskan bahwa CSR dianggap sebagai faktor kunci dalam keberhasilan dan kelangsungan hidup perusahaan. Akan tetapi, tingkat keterlibatan perusahaan dalam mengungkapkan CSR adalah tidak wajib.

Menurut Susiloadi dalam Sagala (2015) terdapat dua aspek penting yang harus diperhatikan agar tercipta kondisi sinergis antara perusahaan dan masyarakat sehingga keberadaan perusahaan membawa perubahan ke arah perbaikan dan peningkatan taraf hidup masyarakat. Dari aspek ekonomi, perusahaan harus berorientasi mendapatkan keuntungan dan dari aspek sosial, perusahaan harus memberikan kontribusi secara langsung kepada masyarakat yaitu meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dan lingkungannya. Perusahaan tidak hanya dihadapkan pada tanggung jawab yang berpijak pada perolehan laba perusahaan semata, tetapi juga harus memperhatikan tanggung jawab sosial dan lingkungannya. Tingkat kesadaran perusahaan untuk menerapkan CSR dalam operasinya berbeda antara yang satu dengan yang

lainnya. Semakin perusahaan peduli terhadap pentingnya CSR, maka perusahaan tersebut semakin sadar akan pentingnya pajak bagi masyarakat pada umumnya. Rusydi (2009) menyatakan bahwa korporasi yang menjalankan kewajiban perpajakannya tidak sesuai dengan prinsip CSR, justru akan mengganggu *sustainability* dan *image* korporasi tersebut.

Kaitan antara CSR dengan agresivitas pajak atau kaitan antara Corporate governance dengan manajemen pajak telah diteliti oleh beberapa peneliti seperti Watson serta Lanis dan Richardson dalam Sagala (2015) untuk kaitan antara CSR dengan agresivitas pajak dan Asfiyati dalam Utami (2013) serta Minnick dan Noga dalam Meilinda (2013) untuk kaitan antara Corporate governance dengan manajemen pajak.

Watson dalam Sagala (2015) menguji hubungan antara CSR dengan agresivitas pajak. Dimana pengukuran agresivitas pajak menggunakan proksi baru yakni UTB (*Unrecognized Tax Benefit*). Hasil yang ditemukan adalah CSR mempunyai efek mengurangi tingkat agresivitas pajak suatu perusahaan.

Sementara Lanis dan Richardson dalam Sagala (2015) menyusun sejumlah analisis empirik untuk mengetahui apakah pendekatan perusahaan untuk CSR berhubungan dengan tingkat agresivitas pajak. Dengan menggunakan ETR (*Effective Tax Rates*) sebagai alat pengukur agresivitas pajak, hasil regresi yang ditemukan menunjukkan bahwa semakin tinggi tingkat pengungkapan CSR dari suatu perusahaan, semakin rendah tingkat agresivitas pajak perusahaan tersebut.

Asfiyati dalam Utami (2013) mengungkapkan bahwa penelitian terkait GCG erat kaitannya dengan manajemen laba karena masalah pajak secara tidak langsung berhubungan dengan pola dan teknik manajemen laba. Minnick dan Noga (2010) penelitian tersebut menemukan bahwa paket kompensasi berbasis saham, sebagai salah satu komponen *corporate governance*, mendorong manajer melakukan manajemen pajak untuk efisiensi pembayaran pajak perusahaan. Hal tersebut dapat menambah *value* dari perusahaan dan memberi manfaat kepada pemegang saham karena berkaitan positif terhadap tingginya tingkat pengembalian kepada mereka.

Perusahaan melakukan manajemen pajak dengan berbagai cara seperti *tax-favored investment* sampai dengan pengalihan keuntungan ke *tax heaven country*.

*Tax-favored investment* adalah strategi yang digunakan perusahaan dalam meningkatkan investasi pajak dari perusahaan yang bersangkutan, Minnick dan Noga dalam Meilinda (2013). *Tax-favored investment* memungkinkan terjadinya pengalihan keuntungan ke *tax heaven country*. *Tax heaven country* adalah merupakan suatu istilah yang menyatakan bahwa sebuah negara menjadi tempat berlindung bagi para pembayar pajak sehingga para pembayar pajak ini dapat menghindarkan pembayaran pajaknya. *Tax heaven country* merupakan suatu bentuk negara yang menerapkan sistem perpajakan yang tidak sesuai dengan standar pajak internasional. *Tax heaven* sendiri sudah cukup dikenal oleh kalangan pebisnis karena memberikan kemudahan perpajakan. Menurut *Government Accountability Office* AS, negara yang melakukan *tax heaven* dapat tercermin dari indikasi berikut:

1. pajak nihil atau nominal
2. kurangnya pertukaran informasi yang efektif terhadap pajak dengan otoritas pajak asing
3. kurangnya transparansi dalam operasi legislatif, ketentuan hukum atau administratif.
4. tidak ada persyaratan untuk kehadiran lokal substantif
5. promosi diri sebagai *offshore financial centre*, yaitu keadaan untuk menggabungkan semua negara yang sebanding dengan populasi penduduk mereka dengan sektor keuangan.

Suandy dalam Meilinda (2013) menyebutkan bahwa asumsi pajak sebagai biaya akan mempengaruhi laba (*profit margin*), sedangkan asumsi pajak sebagai distribusi laba akan mempengaruhi tingkat pengembalian atas investasi (*rate of return on investment*). Status perusahaan yang *go public* atau belum akan mempengaruhi kebijakan pembagian dividen. Perusahaan yang sudah *go public* umumnya cenderung *high profile* daripada perusahaan yang belum *go public*. Agar harga pasar sahamnya meningkat, manajer perusahaan *go public* akan berusaha tampil sebaik mungkin, sukses, dan membagi dividen yang besar Damayanti dalam Meilinda (2013). Demikian juga dengan pembayaran pajaknya akan diusahakan sebaik mungkin. Namun apa pun asumsinya, secara ekonomis pajak merupakan unsur pengurang laba yang tersedia untuk dibagi atau

diinvestasikan kembali oleh perusahaan. Oleh karena itu, investasi dijadikan salah satu strategi dalam penghematan pajak Minnick dan Noga dalam Meilinda (2013).

Dari penelitian sebelumnya, penulis ingin melihat bagaimana pengaruh Corporate Governance dan Corporate Social Responsibility terhadap agresifitas pajak di perusahaan manufaktur yang ada di Indonesia. Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis tertarik untuk mengambil judul “**Pengaruh *Corporate Social Responsibility* dan *Good Corporate Governance* terhadap Agresifitas Pajak**”.

### **Perumusan Masalah**

1. Apakah Corporate Social Responsibility berpengaruh terhadap Agresivitas pajak?
2. Apakah kepemilikan institusional berpengaruh terhadap Agresifitas pajak?
3. Apakah dewan komisaris independen berpengaruh terhadap Agresifitas pajak?
4. Apakah kualitas audit berpengaruh terhadap Agresifitas pajak?

### **Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendapatkan bukti secara empiris terhadap:

1. Untuk menganalisis pengaruh *Corporate Social Responsibility* terhadap agresivitas pajak.
2. Untuk mengetahui pengaruh kepemilikan institusional terhadap agresifitas pajak perusahaan.
3. Untuk mengetahui dewan komisaris independen berpengaruh terhadap Agresifitas pajak.
4. Untuk mengetahui kualitas audit berpengaruh terhadap Agresifitas pajak.

### **Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat sebagai berikut :

1. Bagi bidang akademik, penelitian ini dapat berkontribusi terhadap literatur penelitian terkait dengan pengungkapan CSR dan agresivitas pajak.
2. Bagi perusahaan, penelitian ini dapat menunjukkan bahwa sikap perusahaan terhadap CSR akan memberikan dampak secara luas tidak hanya pada kinerja perusahaan saja, tetapi juga sikapnya terhadap pajak dan dapat dijadikan sebagai panduan untuk manajemen pajak perusahaan, yang diterapkan sesuai dengan karakteristik *corporate governance* perusahaan bersangkutan. Selain itu, dapat dijadikan masukan mengenai pentingnya manajemen pajak dengan upaya meminimalkan pajak terutang serta menunjukkan keuntungan yang didapat apabila perusahaan melakukan manajemen pajak.
3. Bagi investor, bermanfaat sebagai bahan pertimbangan untuk mengevaluasi tanggung jawab sosial suatu perusahaan yang dapat mempengaruhi *sustainability* dan *image* perusahaan tersebut.
4. Bagi pihak regulator, seperti Direktorat Jenderal Pajak, penelitian ini menyediakan wawasan penting bagi para pembuat kebijakan pajak yang berusaha untuk mengidentifikasi keadaan di mana risiko agresivitas pajak perusahaan lebih tinggi.

### **Sistematika Penulisan**

Secara garis besar sistematika penulisan penelitian ini terbagi menjadi:

#### **Bab I Pendahuluan**

Bab ini berisi pembahasan mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

#### **Bab II Kajian Pustaka dan Pengembangan Hipotesis**

Bab ini berisi penjelasan mengenai kerangka teoritis penelitian dan memaparkan hipotesis yang dikembangkan berdasarkan teori dan penelitian sebelumnya.

#### **Bab III Metode Penelitian**

Bab ini berisi penjelasan mengenai sampel penelitian, operasionalisasi variabel, dan model penelitian.

**Bab IV Analisis Data dan Hasil Penelitian**

Bab ini berisi pembahasan mengenai hasil pengolahan data, analisis, dan interpretasi hasil analisis dalam menjawab hipotesis penelitian.

**Bab V Simpulan**

Bab ini berisi simpulan dari penelitian, saran, keterbatasan penelitian, dan pengembangan penelitian yang berikutnya.