

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Penghindaran pajak telah menjadi perhatian utama hampir diseluruh negara karena merupakan upaya mengurangi besaran kewajiban pajak terutang dengan memanfaatkan celah dari suatu ketentuan perpajakan. Wajib pajak badan (perusahaan) sebagai salah satu objek pajak selalu berusaha memaksimalkan keuntungannya, dan meminimalkan pembayaran pajak. Hal ini bertentangan dengan tujuan negara yang memaksimalkan penerimaan dari sektor pajak (Meiranti dan Endang, 2021). Adanya celah-celah (*grey area*) yang terdapat dalam undang-undang dan peraturan perpajakan membuat wajib pajak terutama perusahaan melakukan aktivitas penghindaran pajak (*tax avoidance*) (Tommy, 2020).

Salah satu penyebab terjadinya aktivitas penghindaran pajak (*tax avoidance*) yaitu masih lemahnya penerapan *Corporate Governance* dalam suatu perusahaan. *Corporate Governance* merupakan upaya perusahaan dalam menciptakan hubungan yang kondusif antar *stakeholder* guna mewujudkan kinerja perusahaan yang baik, sehingga dapat memberikan nilai tambah bagi *stakeholder* secara berkelanjutan (Effendi, 2016 : 11). Lemahnya penerapan *Corporate Governance* terhadap *tax avoidance* dapat dilihat dari laporan keuangan perusahaan. Hal ini dikarenakan laporan keuangan sebagai sarana yang dapat digunakan perusahaan dalam mengkomunikasikan kondisi keuangannya kepada pemakai laporan keuangan (Kasmir, 2019 : 7). Pemakai laporan keuangan biasanya terfokus pada informasi laba/rugi tanpa memperhatikan prosedur yang digunakan perusahaan dalam menghasilkan laba/rugi tersebut (Dewi *et.al.*, 2019).

Sistem perpajakan Indonesia yang menganut *self assesment system* dan tidak diimbangi dengan penerapan *Corporate Governance* membuat banyaknya perusahaan yang dengan sengaja melakukan aktivitas penghindaran pajak. *Self assesment system* yang berarti wajib pajak memiliki wewenang dalam

menghitung, menyetor, dan melaporkan sendiri pajaknya telah memberikan peluang bagi wajib pajak untuk melakukan penghindaran pajak (Purbowati, 2021). Oleh sebab itu, dibutuhkan penerapan *Good Corporate Governance* sebagai bentuk pengawasan terhadap tindakan manajemen.

Adanya hubungan agensi antara *agent* (manajer) dengan *principal* (pemilik usaha) seringkali menimbulkan konflik agensi. Menurut Jensen dan Meckling (1976) dan dan Scott (2015 : 318), teori keagenan sebagai kontrak antara satu atau beberapa orang prinsipal yang mendelegasikan wewenang kepada orang lain untuk mengambil keputusan dalam menjalankan perusahaan. Timbulnya konflik agensi disebabkan karena adanya perbedaan tujuan manajemen yang cenderung mementingkan dirinya sendiri dibanding kepentingan perusahaan (Zoobar dan Desrir, 2020). Seperti manajemen yang dengan sengaja memilih melakukan penghindaran pajak agar pembayaran pajaknya sedikit, sementara pemilik perusahaan cenderung menginginkan manajemen menjalankan perusahaan sesuai aturan demi reputasi dan keberlangsungan perusahaan (Ningrum, *et.al.*, 2019)

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia mengenai hubungan kerja antara pemerintah dan pelaku usaha sektor infrastruktur, kepabeanan dan perizinan dengan mewawancarai 149 responden antara 13 November 2018 – 5 Januari 2019, ditemukan bahwa diantara bentuk penyimpangan yang mungkin terjadi dalam hubungan antara pemerintah dan swasta, paling banyak mengaku bahwa pemberian uang kepada aparat negara untuk melancarkan urusan yang sering/sangat sering terjadi, kemudian menjalin hubungan personal dengan aparat negara/hukum untuk sewaktu-waktu diminta bantuan jika menghadapi masalah. Hal ini dikonfirmasi oleh data dan informasi KPK (2019) yang mencatat bahwa terdapat sepuluh ribu izin tambang, yang 60% diantaranya berstatus ilegal.

Salah satu fenomena penghindaran pajak pada sektor pertambangan di Indonesia dilakukan oleh PT. Adaro Energy Tbk (ADRO) ditahun 2019. Dalam laporan yang dirilis oleh Global Witness yang berjudul *Taxing Times for Adaro* pada tanggal 4 Juli 2019, membuat kasus ini muncul dipermukaan. Dalam laporan tersebut, PT. Adaro Energy Tbk dikabarkan melakukan penghindaran pajak

dengan *transfer pricing* melalui anak perusahaannya di Singapura, *Coaltrade Service International* sejak tahun 2009 sampai 2017. Hal ini mengakibatkan penerimaan pajak yang diterima Indonesia USD 125 juta lebih rendah dari yang seharusnya. Skema penghindaran pajak yang dilakukan PT. Adaro yaitu dengan menjual batu baranya ke anak perusahaan di Singapura (*Coaltrade Service International*) layaknya pembeli dengan harga yang lebih murah dan kemudian batu bara itu dijual kembali ke negara lain dengan harga yang jauh lebih tinggi sehingga keuntungan dan beban pemasarannya menjadi lebih kecil dan pendapatan kena pajaknya juga mengecil.

Selain itu, terjadi pada PT Cakra Mineral Tbk yang tercatat di Bursa Efek Indonesia (BEI) dengan kode CKRA yang akhirnya resmi delisting dari BEI pada 28 Agustus 2020. Hal ini dikarenakan ditemukannya adanya penipuan, manipulasi data dan pengungkapan yang tidak benar. PT Cakra Mineral Tbk yang resmi memfokuskan bisnisnya pada pertambangan bijih besi pada RUPS tanggal 8 April 2013, memiliki dua tambang di Sumatra Barat dan Kalimantan Tengah mengumumkan niatnya untuk membangun smelter (peleburan) bijih besi di Sumatra Barat dengan investasi US\$ 100 – 150 juta dan kapasitas produksi 1 juta ton/tahun. Namun dikarenakan perkiraan biaya pembangunan yang memakan Rp 1,7 triliun, membuat pembangunan smelter tersebut diundur hingga 2020.

Akibatnya perusahaan hanya bisa memfokuskan usahanya pada pasir zirkon dan menjadikannya sumber dana utama perusahaan, sehingga perusahaan terus mengalami kerugian mencapai Rp 305 miliar pada 2014, Rp 42 miliar pada 2015, Rp 20,12 miliar pada 2016 dan Rp 258,4 miliar pada tahun 2017. Tidak hanya kerugian, namun pada tahun 2016, perusahaan beserta manajemennya juga diadukan ke BEI dan OJK karena salah satu pemegang sahamnya menipu dan memanipulasi kepemilikan perusahaan anak. Bahkan sejak tahun 2018, perusahaan tidak mencatatkan penjualan sama sekali dan terlambat menyampaikan laporan keuangannya ke BEI dan tidak membayar denda keterlambatan pelaporan laporan keuangan. Karenanya, BEI menganggap prospek usaha CKRA dianggap tidak baik.

Berdasarkan kedua fenomena tersebut terlihat bahwa masih lemahnya aturan serta pengawasan dari pemerintah terhadap praktik penghindaran pajak dan *corporate governance* yang dilakukan oleh wajib pajak terutama wajib pajak badan. Adanya perbedaan aturan perpajakan di setiap negara, membuat wajib pajak badan dapat memanfaatkan celah tersebut melalui manajemen pajak. Dalam praktik manajemen pajak diperlukan pengawasan agar praktik manajemen pajak tidak melenceng dari aturan yang ada, sehingga hal ini mendorong penerapan *corporate governance* (Supatminingsih dan Wicaksono, 2017).

Dengan diterapkannya *corporate governance*, diharapkan akan terciptanya transparansi, akuntabilitas, tanggung jawab, independensi, serta kesetaraan dan kewajaran dalam perusahaan. Mekanisme pengawasan *corporate governance* terdiri dari internal dan eksternal. Mekanisme internal untuk pengendalian perusahaan dari dalam dengan memanfaatkan struktur internal seperti Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), komposisi dewan direksi, proporsi dewan komisaris dan pertemuan dengan dewan pengawas. Sementara mekanisme eksternal untuk pengendalian perusahaan dari pihak luar perusahaan guna melengkapi struktur kepemilikan dan pengendalian pasar (Fadhilah, 2014).

Penelitian mengenai aktivitas penghindaran pajak (*tax avoidance*) telah banyak dilakukan dan menjadi objek penelitian dengan berbagai faktor yang mempengaruhinya. Beberapa penelitian mengaitkan adanya hubungan antara *corporate governance* dengan penghindaran pajak. Hal ini dikarenakan penerapan *corporate governance* pada perusahaan memiliki pengaruh dalam penentuan kebijakan dan strategi manajemen pajak (Muhadianah dan Zulfiati, 2020). Dalam penelitian ini, *corporate governance* akan diproksikan dengan kepemilikan institusional, komisaris independen, kualitas audit, dan komite audit.

Kepemilikan institusional memiliki peran penting dalam meminimalisir adanya konflik kepentingan yang muncul antara manajer dan pemegang saham (Jensen dan Meckling, 1976). Dengan adanya kepemilikan saham oleh pihak institusional di suatu perusahaan, diharapkan dapat mendorong tingkat pengawasan terhadap kinerja manajemen agar lebih optimal dan membuat manajer agar tidak terlibat dalam praktik penghindaran pajak. Institusi tersebut

dapat berupa institusi pemerintah, swasta, domestik maupun asing (Widarjo, 2011).

Dewan komisaris yang merupakan perpanjangan tangan dari pemegang saham yang bertugas untuk melakukan pengawasan dan pengendalian terhadap tindakan dan kebijakan yang dilakukan manajemen, termasuk mengawasi tindakan penghindaran pajak pada perusahaan. Komisaris independen merupakan komisaris yang bukan anggota manajemen, pemegang saham mayoritas, pejabat ataupun seorang yang berhubungan secara langsung ataupun tidak langsung dengan pemegang saham mayoritas dari suatu perusahaan yang mengawasi pengelolaan perusahaan (Hasnati, 2014 : 44). Regulasi dari OJK yang mensyaratkan proporsi komisaris independen sebesar minimal 30% dari jumlah seluruh dewan komisaris diharapkan mampu menekan tindakan penghindaran pajak yang dilakukan manajemen (Astuti *et.al.*, 2020)

Kualitas audit merupakan kemungkinan dimana seorang auditor menemukan dan melaporkan adanya pelanggaran salah saji material maupun tidak material dalam sistem akuntansi kliennya. Penemuan akan pelanggaran tersebut bergantung pada kemampuan teknis auditor dan independensi auditor tersebut. Independensi dianggap sebagai karakteristik auditor yang paling kritis (Peecher dan Piercey, 2008) . Hal ini dikarenakan adanya pihak-pihak yang bergantung pada laporan akuntan publik untuk kewajaran suatu laporan keuangan yang tidak bias (Junaidi dan Nurdiono. 2016 : 9). Oleh sebab itu, kualitas audit biasanya diukur berdasarkan reputasi Kantor Akuntan Publik (KAP) yang dinilai memiliki kredibilitas tinggi supaya manajemen lebih berhati-hati dalam menerapkan kebijakan perpajakan yang agresif agar tidak menimbulkan temuan-temuan kecil maupun besar (Suryatimur dan Sunaningsih, 2022).

Komite audit merupakan susunan komite yang dibentuk oleh dewan komisaris dan memiliki tanggung jawab penuh terhadap dewan komisaris (Resita *et.al.*, 2020). Komite audit dituntut untuk dapat bertindak secara independen, hal ini dikarenakan komite audit merupakan pihak yang menjembatani antara auditor eksternal dan perusahaan yang juga sekaligus menjembatani antara fungsi pengawasan dewan komisaris dengan internal auditor. Keberadaan komite audit

diharapkan mampu menjalankan fungsi pengawasan dengan baik, terutama dalam rangka menekan praktik penghindaran pajak (Hasnati, 2016 : 49).

Ukuran perusahaan dapat dikategorikan menjadi perusahaan besar, perusahaan menengah, dan perusahaan kecil. Besarnya ukuran perusahaan ditunjukkan dari total asset maupun total pendapatannya. Terdapat pandangan semakin besar ukuran perusahaan, maka transaksi akan semakin kompleks dan memungkinkan perusahaan untuk memanfaatkan celah-celah yang ada supaya dapat melakukan tindakan penghindaran pajak (Jasmine *et.al.*, 2017).

Leverage dapat menggambarkan hubungan antara utang perusahaan terhadap modal maupun asset perusahaan. Semakin tinggi jumlah pendanaan yang bersumber dari hutang pihak ketiga, maka laba kena pajak akan menjadi lebih kecil karena insentif pajak semakin tinggi pula biaya bunga yang timbul akibat utang. Hal ini menggambarkan semakin tinggi kemungkinan dilakukannya aktivitas penghindaran pajak (Tahar dan Dewi, 2020).

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Andriyani dan Endang (2021), Purbowati (2021), Danur (2020), dan Abdelfattah (2020) menunjukkan hasil bahwa kepemilikan institusional berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Dengan adanya kepemilikan institusional diharapkan dapat mendorong manajemen untuk meningkatkan pengawasan agar kinerja perusahaan lebih baik, juga mengurangi konflik antara pemilik dan manajer perusahaan dalam hal pencegahan praktik penghindaran pajak. Namun tidak sejalan dengan hasil penelitian yang dilakukan oleh Sari dan Hayu (2021) yang menyatakan bahwa kepemilikan institusional tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Hal ini dikarenakan kepemilikan institusional yang berperan sebagai pihak yang mengawasi perusahaan, belum tentu dapat mengontrol tindakan manajemen dalam hal praktik penghindaran pajak.

Menurut Jon *et. al* (2021), Pratomo dan Risa (2021), dan Nuraeni dan Darsono (2020) dalam penelitiannya, menunjukkan hasil bahwa komisaris independen berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Hal ini dikarenakan semakin besar jumlah anggota komisaris independen, maka akan semakin besar pula pengaruh terhadap pengawasan kinerja manajemen yang membuat

manajemen lebih berhati-hati terhadap keputusan yang akan diambil, salah satunya dalam hal perpajakan yang mengarah ke praktik penghindaran pajak akan dihindari. Akan tetapi penelitian tersebut bertentangan dengan hasil penelitian Ubaidillah (2021) dan Mulyana *et. al* (2020), yang menyatakan komisaris independen tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Hal ini dapat disebabkan tugas komisaris independen hanya melakukan pengawasan dan memberikan nasihat kepada manajemen, tidak memiliki wewenang dalam pengambilan keputusan terkait operasional perusahaan. Atau bisa juga disebabkan perusahaan membentuk komisaris independen hanya untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan OJK terkait Peraturan Otoritas Jasa Keuangan No. 33/POJK.04/2014 dimana proporsi komisaris minimal 30% dari jumlah seluruh dewan komisaris.

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan, Ningrum *et. al* (2019) dan Kanagaretman *et. al* (2016) menyatakan bahwa kualitas audit berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Semakin tinggi kualitas audit, maka praktik penghindaran pajak akan semakin rendah. Sebaliknya semakin rendah kualitas audit, maka semakin tinggi tingkat penghindaran pajak. Namun hasil penelitian ini bertentangan dengan penelitian yang dilakukan Andriyani dan Endang (2021), Ubaidillah (2021) serta Zoebar dan Desrir (2020) yang menyatakan kualitas audit tidak berpengaruh terhadap penghindaran pajak. Hal ini disebabkan oleh sampel penelitian yang lebih banyak diaudit oleh KAP *non the big four*, sehingga bisa saja pada praktiknya KAP *non the big four* mau bekerjasama dengan perusahaan untuk melakukan tindakan penghindaran pajak.

Menurut Lailatus dan Adi (2021) dan Putri (2020), dalam penelitiannya menunjukkan hasil bahwa komite audit berpengaruh negatif terhadap penghindaran pajak. Banyaknya jumlah komite audit akan membuat perusahaan cenderung menghindari praktik penghindaran pajak. Hal ini dapat terjadi karena semakin banyak jumlah komite audit, memungkinkan adanya pengendalian laporan keuangan yang efektif dan mendukung terlaksananya *good corporate governance*. Dan perusahaan yang sudah menerapkan GCG, memiliki kemungkinan yang sangat kecil melakukan praktik penghindaran pajak, karena

sudah memiliki pengawasan yang baik. Namun hasil penelitian ini bertentangan dengan penelitian yang dilakukan oleh Purbowati (2021), dan Resita *et.al* (2020) yang menyatakan bahwa tidak ada pengaruh antara komite audit dengan penghindaran pajak. Hal ini dikarenakan banyaknya jumlah komite audit dalam perusahaan tidak menjamin peran komite audit dalam menentukan besaran tarif pajak perusahaan. Kecenderungan perusahaan melakukan penghindaran pajak dikarenakan kualitas kerja yang dilakukan komite audit tersebut kurang baik.

Penelitian ini replikasi dari penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Ubaidillah (2021). Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu periode penelitian pada penelitian sebelumnya selama 4 tahun, periode 2016-2019, sementara pada penelitian ini menggunakan 8 tahun, periode 2014-2021 dan perbedaan proksi *tax avoidance*. Penelitian ini menggunakan *Effective Tax Rates* (ETR) sebagai proksi *tax avoidance*, sementara penelitian sebelumnya menggunakan *book tax gap* sebagai proksi *tax avoidance*.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas judul penelitian ini adalah **“Pengaruh Corporate Governance Terhadap Tax Avoidance (Studi Empiris pada Perusahaan Pertambangan yang Terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014 – 2021)”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pengaruh kepemilikan institusional terhadap *tax avoidance* pada perusahaan Pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2021?
2. Bagaimana pengaruh komisaris independen terhadap *tax avoidance* pada perusahaan Pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2021?
3. Bagaimana pengaruh kualitas audit terhadap *tax avoidance* pada perusahaan Pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2021?

4. Bagaimana pengaruh komite audit terhadap *tax avoidance* pada perusahaan Pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2021?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan bukti empiris atas:

1. Pengaruh kepemilikan institusional terhadap *tax avoidance* pada perusahaan Pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2021.
2. Pengaruh komisaris independen kepemilikan institusional terhadap *tax avoidance* pada perusahaan Pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2021.
3. Pengaruh kualitas audit terhadap *tax avoidance* pada perusahaan Pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2021.
4. Pengaruh komite audit kepemilikan institusional terhadap *tax avoidance* pada perusahaan Pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2021.

1.4 Kontribusi Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi untuk berbagai pihak yang membutuhkan referensi mengenai hasil penelitian terkait pengaruh *Corporate Governance* terhadap *Tax Avoidance* pada perusahaan pertambangan yang terdaftar di Bursa Efek tahun 2014-2021. Karena penelitian ini menggunakan data terbaru (tahun 2021) hingga 8 tahun terakhir (2014-2021).

1.5 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat untuk berbagai pihak, seperti:

1. Bagi bidang akademik, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan informasi dan wawasan bagi peneliti selanjutnya, khususnya mengenai pengaruh *corporate governance* terhadap *tax avoidance*.
2. Bagi regulator, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi regulator agar lebih menegakkan aturan yang sudah ada atau mengevaluasi

hukum yang masih terdapat celah-celah yang dapat dimanfaatkan wajib pajak supaya tidak melakukan praktik *tax avoidance*.

3. Bagi perusahaan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi perusahaan pertambangan untuk menghindari pelaksanaan *tax avoidance* karena *tax avoidance* merupakan tindakan yang tidak bertanggung jawab terhadap masyarakat.