

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara yang jumlah penduduknya terbesar keempat di dunia (CIA *World Factbook*, 2016). Indonesia merupakan negara berkembang yang membutuhkan dana pembangunan yang besar. Dalam rangka membiayai pelaksanaan pembangunan nasional ini, Pemerintah terus berusaha meningkatkan sumberpenerimaan dalam negeri khususnya sektor non migas. Dari sektor ini, Pemerintah terus meningkatkan penerimaan Negara dimana yang menjadi andalan adalah penerimaan dari sektor pajak. Pajak sebagai sumber penerimaan merupakan hal yang wajar karena penerimaan ini mempunyai umur yang tidak terbatas terutama didukung dengan pertambahan jumlah penduduk setiap tahunnya (Hardiningsih dan Yulianawati, 2011).

Pajak adalah kontribusi wajib kepada negara yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan Undang-Undang, dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan negara bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat (Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 16 tahun 2009 tentang perubahan keempat atas Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan). Pajak merupakan sumber pendanaan penting bagi perekonomian Indonesia. Dari pajaklah pemerintah dapat menjalankan program-programnya dalam tujuan meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui pembangunan infrastruktur, aset-aset publik, dan fasilitas umum lainnya.

Fakta di lapangan menunjukkan dengan fenomena dimana sampai saat ini pendapatan pemerintah dari sektor pajak belumlah maksimal, bisa dilihat dari Tabel 1.1 yang memaparkan bahwa realisasi penerimaan pajak cenderung mengalami penurunan, berikut peneliti tampilkan target dan realisasi penerimaan pajak ke dalam format tabel pada tiga tahun terakhir :

Tabel 1.1
Target dan Realisasi Penerimaan Pajak di Indonesia

Tahun	Target Penerimaan Pajak	Realisasi Penerimaan Pajak	Persentase Penerimaan Pajak
2014	1.246 triliun	1.143 triliun	91,7 %
2015	1.489,3 triliun	1.235,8 triliun	83 %
2016	1.546,7 triliun	1.565,8 triliun	101,2 %

Sumber: Badan Kebijakan Fiskal Kementerian Keuangan Republik Indonesiadan Badan Pusat Statistik Republik Indonesia (Dirjen pajak, 2016)

Penerimaan pajak di Indonesia 3 tahun terakhir mengalami peningkatan, namun dalam pencapaian target APBN tahun 2014 dan 2015 tidak tercapai sedangkan pada tahun 2016 melebihi dari targetnya. Berdasarkan tabel 1.1 tersebut menunjukkan bahwa penerimaan pajak di Indonesia masih belum bisa dicapai secara maksimal, itu terlihat pada tahun 2014 dan 2015, namun pada 2016 telah dapat tercapai secara maksimal yang mana realisasi pendapatannya melebihi target yang ada. Masih jauhnya pencapaian target realisasi pajak tersebut menandakan kurangnya pengawasan pemerintah terhadap wajib pajak yang melakukan tindakan pajak agresif baik secara legal (*tax avoidance*) maupun secara ilegal (*tax evasion*).

Tax Evasion (penggelapan pajak) merupakan upaya yang dilakukan wajib pajak untuk mengurangi atau menghapuskan beban pajak terutang secara ilegal atau melanggar undang-undang. Sedangkan *Tax Avoidance* adalah “arrangement of a transaction in order to obtain a tax advantage, benefit, or reduction in a manner unintended by the tax law” (Brown, 2012). *Tax avoidance* merupakan upaya untuk meminimalkan atau menghapuskan beban pajak terutang yang dilakukan wajib pajak dengan memanfaatkan celah-celah (kelemahan) yang terdapat pada undang-undang.

Pada hakikatnya, praktik *tax avoidance* itu diperbolehkan namun tidak diinginkan. Diperbolehkan karena praktik tersebut tidak melanggar undang-undang, disisi lain terdapat perbedaan kepentingan antara pemerintah dan wajib pajak. Dalam hal ini pemerintah menginginkan penerimaan pajak yang maksimal dari setiap wajib pajak.

Di sisi lain, perusahaan melihat bahwa *tax avoidance* dapat memberikan keuntungan ekonomis kepada perusahaan (Armstrong *et al.*, 2015). Dalam hal *tax avoidance*, perusahaan bukan enggan untuk ikut melaksanakan kegotongroyongan nasional melainkan hanya lebih ke arah mengatur jumlah pajak yang akan dibayarkan kurang dari jumlah yang seharusnya. Para pemegang saham mengharapkan beban pajak berkurang sehingga perusahaan dapat memaksimalkan laba. Pemegang saham juga membutuhkan *tax avoidance* dalam jumlah yang tepat, tidak terlalu sedikit karena dapat mengurangi laba dan tidak terlalu banyak karena memiliki risiko denda dan turunnya reputasi perusahaan (Armstrong *et al.*, 2015).

Karena tindakan *tax avoidance* ini dianggap *legal*, perusahaan memiliki kecenderungan untuk melakukan berbagai cara agar dapat mengurangi besaran laba yang dilaporkan pada laporan keuangan, sehingga besar pajaknya pun nantinya juga akan berkurang. Dalam beberapa tahun terakhir pemerintah dalam hal ini pihak otoritas pajak telah berupaya secara sungguh-sungguh untuk menegakkan batasan yang pasti antara *tax avoidance* dan *tax evasion*. Tidak hanya itu, pemerintah juga berupaya mencegah Wajib Pajak terjebak pada penafsiran yang salah akibat dari munculnya peraturan perpajakan tersebut. Tujuannya untuk mengantisipasi Wajib Pajak memakai struktur penilaian terhadap status hukum yang tampak multi tafsir tersebut sehingga bisa diterima sebagai cara *tax planning*, namun pada praktiknya melanggar peraturan itu sendiri (Annisa dan Kurniasih, 2012).

Fenomena *tax avoidance* mulai marak berkembang dikalangan perusahaan-perusahaan besar didunia. Sebagai contoh, seperti yang diberitakan oleh Gusnita (2013), akhir tahun 2012 badan pajak Inggris HMRC (HM Revenue and Customs) melakukan pemeriksaan pajak pada *franchisor* kedai kopi asal Amerika Serikat (AS), yaitu Starbucks Coffee. Parlemen Inggris menyoroti laporan keuangan Starbucks yang mengalami kerugian sebesar 112 juta pounds selama tahun 2008-2010 dan tidak membayar pajak PPh (pajak penghasilan) badan pada 2011. Dalam laporannya kepada investor, Starbuks menyatakan omzet tahun 2008-2010 sebesar 1,2 milyar pounds (Rp 18 trilyun). Dari hasil pemeriksaan diketahui bahwa Starbucks membayar royalti *offshore licensing* atas desain, resep dan logo ke cabangnya di Belanda. Selain itu, diketahui bahwa Starbucks membayar bunga utang sangat tinggi, dimana utang tersebut justru

digunakan untuk ekspansi kedai kopi di negara lain serta membeli bahan baku dari cabangnya di Swiss. Walaupun pengiriman barang langsung dari negara produsen dan tidak masuk ke Swiss.

Berkembangnya praktik *tax avoidance* di luar negeri ini disebabkan dengan adanya perkembangan teknologi informasi dan kerja sama internasional. Namun kemajuan tersebut tidak ditunjang dengan pengawasan perpajakan yang lebih baik. Hal ini pun juga terjadi di Indonesia. Menurut Jaya, Arafat, dan Kartika (2013) *tax avoidance* di Indonesia dilakukan dengan cara tidak melaporkan atau melaporkan tetapi tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya atas pendapatan yang seharusnya dikenai pajak. Aktivitas *tax avoidance* dalam perusahaan muncul karena adanya perbedaan kepentingan antara manajemen dan investor dalam perusahaan. Pihak manajemen berkeinginan untuk menekan biaya pajak agar tidak menurunkan laba dalam laporan keuangan sedangkan investor tidak ingin praktik *tax avoidance* dapat mengurangi nilai perusahaan. Dalam melakukan praktik *tax avoidance* ini, manajemen perusahaan dipengaruhi oleh beberapa faktor antara lain *corporate governance* (Annisa dan Kurniasih, 2012), karakter eksekutif dan karakteristik perusahaan (Dewi dan Jati, 2014).

Faktor pertama yaitu *corporate governance* yang menjelaskan hubungan antara berbagai partisipan dalam perusahaan yang menentukan arah kinerja perusahaan (Haruman, 2008; dalam Winata, 2014). Masalah *corporate governance* ini mulai timbul di Indonesia setelah krisis keuangan pada tahun 1998. Dalam penelitian Khomsiyah (2003) menjelaskan Survei PricewaterCoopers tahun 2002 menunjukkan bahwa Indonesia menduduki posisi terbawah dalam hal audit dan kepatuhan, akuntabilitas terhadap pemegang saham,

standar pengungkapan, transparansi dan proses penentuan Dewan. Oleh karena itu, pada tahun 1999 dibentuklah Komite Nasional Kebijakan *Governance* sebagai wujud perhatian khusus dari pemerintah dan investor dalam melaksanakan praktek *corporate governance* di Indonesia. Dengan dibentuknya komite ini, lahirlah konsep dasar *corporate governance* yaitu *fairness, transparency, accountability and responsibility*, dan *independency*. Poin penting dalam *corporate governance* adalah ketika konsep tersebut dijalankan dengan pengawasan yang baik dalam perusahaan maka perusahaan tersebut juga memiliki tata kelola yang baik termasuk salah satunya dalam hal pemenuhan kewajiban pajaknya. Namun ketika *corporate governance* dilakukan tidak sesuai dengan tata kelola dan prinsip yang ada serta tidak adanya pengawasan yang cukup, maka perusahaan tersebut dapat saja meminimalkan beban pajak yang harus dibayar, sehingga dapat terjadi praktik *tax avoidance* (Annisa dan Kurniasih, 2012).

Selain itu mekanisme *Corporate governance* memastikan agar perusahaan dalam perpajakan tetap berada pada koridor penghindaran pajak (*tax avoidance*) yang bersifat legal bukan penggelapan pajak (*tax evasion*) yang bersifat ilegal. *Corporate governance* dalam perusahaan akan menentukan arah kinerja perusahaan. Ketika suatu perusahaan telah menerapkan *corporate governance* dengan baik, maka akan tercipta kinerja perusahaan yang lebih efektif dan berdampak pada keputusan yang efektif dalam menentukan kebijakan terkait besaran tarif pajak efektif perusahaan (Hanum & Zulaikha, 2013). Penelitian yang dilakukan oleh Sartori (2010) menjelaskan bahwa apabila suatu perusahaan memiliki suatu mekanisme *corporate governance* yang terstruktur dengan baik

maka akan berbanding lurus dengan kepatuhan dalam memenuhi kewajiban perpajakannya.

Penelitian mengenai pengaruh *corporate governance* terhadap *tax avoidance* telah diteliti oleh beberapa peneliti sebelumnya namun penelitian mengenai ini masih tergolong minim di Indonesia. Hasil penelitiannya pun masih beragam. Puspita(2014) mengindikasikan bahwa proporsi komisaris independen tidak memiliki pengaruh yang signifikan dalam pengambilan keputusan pajak strategis perusahaan. Maria Meilinda (2013) dalam penelitiannya menyatakan bahwa jumlah komisaris independen berpengaruh positif terhadap manajemen pajak. Hasil penelitian Yoli (2016) menyimpulkan bahwa kepemilikan institusional dan proporsi komisaris independen secara signifikan tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance*, sedangkan kualitas audit secara statistik mempunyai hubungan terhadap *tax avoidance* dan komite audit berpengaruh negatif dan signifikan terhadap *tax avoidance*. Penelitian Annisa (2012) menyimpulkan kepemilikan institusional, KAP, serta komisaris independen tidak berpengaruh signifikan, sedangkan jumlah dewan komisaris komite audit secara signifikan berpengaruh terhadap *tax avoidance*. Di lain pihak, Prakoso (2013) dan Khairunissa (2014) menyimpulkan proporsi komisaris independen dan auditor eksternal berpengaruh signifikan, sementara kepemilikan institusional, komite audit, dan jumlah dewan direksi secara signifikan tidak berpengaruh terhadap *tax avoidance* yang diukur menggunakan tarif pajak efektif. Di lain pihak, penelitian yang dilakukan Darmayanti dan Susanto (2015) menemukan tidak ada pengaruh komite audit dan kualitas audit terhadap *tax avoidance* sedangkan Maharani dan

Suardana (2014) menyatakan bahwa komite audit dan kualitas audit berpengaruh negatif terhadap *tax avoidance*.

Penelitian ini dirasa perlu diteliti kembali, karena tidak konsistennya hasil penelitian yang bisa disebabkan karakter sampel penelitian yang berbeda dan metode pengukuran *tax avoidance*. Penelitian ini menggunakan data perusahaan dari tahun 2014 sampai dengan akhir tahun 2016 dalam sektor manufaktur yang terdapat di BEI dikarenakan pada periode tersebut data yang diperoleh secara *update* dan lebih akurat. Sektor manufaktur merupakan jenis usaha yang berkembang pesat dan memiliki ruang lingkup yang sangat besar (International Bank for Reconstruction and Development, 2013). Tujuan dari penggunaan sektor manufaktur adalah untuk mengetahui sampai sejauh mana perusahaan tersebut melakukan tindakan *tax avoidance* untuk kelangsungan hidup perusahaan.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah Kepemilikan Institusional berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
2. Apakah Proporsi Komisaris Independen berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
3. Apakah Kualitas Audit berpengaruh terhadap *tax avoidance*?
4. Apakah Komite Audit berpengaruh terhadap *tax avoidance*?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Mengetahui secara empiris pengaruh kepemilikan institusional terhadap *tax avoidance*.
2. Mengetahui secara empiris pengaruh proporsi komisaris independen terhadap *tax avoidance*.
3. Mengetahui secara empiris pengaruh kualitas audit terhadap *tax avoidance*.
4. Mengetahui secara empiris pengaruh komite audit terhadap *tax avoidance*.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian yang dapat diperoleh dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran dan sumbangan pemikiran bagi masyarakat luas dan sebagai bahan referensi dan masukan pada pihak-pihak yang akan melakukan penelitian lebih lanjut mengenai masalah-masalah perpajakan khususnya mengenai *tax avoidance* serta dapat menambah sumber pustaka yang telah ada.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Sebagai sarana berlatih dalam mengembangkan kemampuan pada bidang penelitian dan sarana evaluasi di bidang akademik untuk pengembangan dan peningkatan mutu pendidikan serta penerapan teori yang telah diperoleh selama kuliah dan untuk menambah pengetahuan mengenai *corporate governance* dan *tax avoidance*.

b. Bagi Pemerintah

Pemerintah khususnya otoritas pajak mampu mendeteksi dan menanggulangi tindakan *tax avoidance* dengan membuat peraturan perpajakan yang lebih kompleks lagi.

c. Bagi manajemen perusahaan

Dapat menjadi masukan dan dorongan bahwa betapa pentingnya pengaruh penerapan *corporate governance* terhadap kegiatan *tax avoidance* dalam kegiatan operasional perusahaan sehingga dapat mencegah perusahaan terjerumus dalam lingkaran ambiguitas yang terdapat dalam peraturan perpajakan antara kegiatan legal maupun ilegal dalam perencanaan pajak.

d. Bagi Masyarakat

Memberikan penilaian dan pandangan mengenai perusahaan kepada masyarakat yang dapat berguna untuk kegiatan jangka panjang ke depannya.

1.5 Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

Bab ini memuat latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini memuat landasan teoritis yang mendukung penelitian ini serta penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya dan juga berisi tentang kerangka pemikiran dan hipotesis penelitian.

Bab III : Metode Penelitian

Bab ini memuat desain penelitian, populasi dan sampel, jenis dan sumber data, pengukuran variabel serta teknik analisis data.

Bab IV : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini membahas dan menganalisis bagaimana pengaruh *corporate governance* terhadap *tax avoidance*.

Bab V : Penutup

Bab ini memuat kesimpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan dan saran-saran yang diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan hasil penelitian.

